Die italienische Gemeinde nach dem Gemeinde- und Provinzialgesetz vom 3. März 1934

(Nuovo Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale, Regio Decreto 3 Marzo 1934, N. 383)

Inauguraldissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität zu Frankfurt a. M.

vorgelegt von

Gerichtsreferendar Bruno Lange

aus Seeheim a. d. Bergstr.

Frankfurt a. M. 1939

Referent: Professor Dr. F. Giese.

Korreferent: Professor Dr. A. v. Unruh.

Tag der mündlichen Prüfung: 7. Mai 1938.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Vorwort 3

Einleitung: Kurzer Überblick über die Entstehung des Faschismus, sein Wesen und das Wesen des faschistischen Staates 5

I. Teil: Die faschistische Hierarchie.

1. Begriff und Inhalt 8
2. Die Hierarchie der Partei 10
3. Der Große Rat des Faschismus 11
4. Die Hierarchie der Staatsverwaltung 14
5. Die Hierarchie der Korporationen 16

II. Teil: Die italienische Gemeindeverfassung.

1. Die italienische Provinz 18
2. Die italienische Gemeinde.
   A. Die vorfaschistische Gemeindeverfassung 21
   B. Die faschistische Neuregelung der Gemeindeverfassung 23
      a) Der Podestà 24
      b) Die Consulta 26
      c) Der Gemeindesekretär 29
      d) Das Governatorato di Roma 31
      e) Umfang und Mittel der Staatsaufsicht 32

III. Teil: Die Stellung von Staat und Partei in der italienischen Gemeinde 34

IV. Teil: Die Stellung des faschistischen Staates zur gemeindlichen Selbstverwaltung 38

Schlußbetrachtung 45

Literaturnachweis 47

Vorwort.

Die vorliegende Arbeit setzt den italienischen Faschismus und seinen Staat als gegebenen Tatbestand voraus. Eine ins einzelne gehende historische und problemgeschichtliche Darstellung unterbleibt daher. Vielmehr soll eine Aufzeichnung der faschistischen Ideenwelt und ein Überblick über Entstehung und Wesen des faschistischen Staates nur insoweit gegeben werden, als es zum Verständnis der nachfolgenden Abhandlung, in deren Brennpunkt die faschistische Gemeinde steht, erforderlich ist.

Die Absicht des Verfassers geht dahin, darzustellen, was seit der abschließenden Regelung der italienischen Kommunalverfassung im Jahre 1934 als gesetzliche Ordnung in der italienischen Gemeinde gilt. Bei den in Deutschland und Italien herrschenden verwandten politischen Grundströmungen und bei der ungefähren Gleichzeitigkeit der Neugestaltung der deutschen Kommunalverfassung durch die Deutsche Gemeindeordnung ist die Aufzeigung der Grundzüge der neuen italienischen Regelung von Interesse, zumal in Anbetracht der Bedeutung, die den Institutionen des faschistischen Staates überhaupt in heutiger Zeit zukommt.

Einleitung.

Kurzer Überblick über die Entstehung des Faschismus, sein Wesen und das Wesen des faschistischen Staates.

Am 23. März 1919 gründete Benito Mussolini in Mailand die „Fasci di combattimento" und legte damit den Grundstein für die Wiedergeburt Italiens[1]. Hier ist der Ort, an dem die eigentliche Entwicklung des Faschismus, wie er heute gestaltet ist, begann, der seinen Anlaß zum einen in der Enttäuschung Italiens über die „guerra vinta — pace perduta"[2], zum andern in einer schweren Krise politischer Ohnmacht der italienischen Demokratie hatte.

Italien war zwar als Siegermacht aus dem Weltkrieg hervorgegangen, doch trafen die Enttäuschungen des Friedens das erschütterte Nationalbewußtsein derart, daß die im Lande herrschende Stimmung einer allgemeinen Zerrüttung sich weiterhin verstärkte. Das imperialistische Begehren Italiens, seine Ansprüche sowohl im Mittelmeer wie auf kolonialem Gebiet, waren nicht erfüllt worden, wenn auch ganz Südtirol bis hinauf zum Brenner in seinen Besitz gelangt war. Die Folgen der Kriegswirtschaft, Verschuldung des Staates, Arbeitslosigkeit, Verteuerung der Lebenshaltung des Volkes, Streiks, Fabrikbesetzungen trafen mit einer außerordentlichen Schwäche der Regierung zusammen und lähmten vollends das durch den Krieg erschöpfte Land, so daß stellenweise der Ausbruch der sozialen Revolution bevorstand.

Diese Art der politischen Entwicklung der Nachkriegsjahre mußte — dies war allen beteiligten Kreisen klar — über kurz oder lang zu einer Katastrophe führen. Es kam daher, wie in fast allen Ländern Mitteleuropas, zu radikalen Lösungsversuchen der Krise. Vor allem die Jugend, die durch das Feuer des Weltkrieges hindurchgegangen war und dort eine andere Sicht der politischen Dinge gewonnen hatte, kehrte sich von dem rationalen Gesetzesdenken des 19. Jahrhunderts ab und suchte nach neuen Bahnen und neuen Gesetzen. Der „Durchbruch der jungen Generation" war es, durch den immer weitere Kreise des Volkes in den Bann des „politischen

[1] Ihre Vorläufer waren die „Fasci di azione rivoluzionaria", sozialistische Kampfbünde der den Eintritt Italiens in den Weltkrieg auf seiten der Mittelmächte fordernden „Interventionisten", die von dem damaligen begeisterten Sozialisten Mussolini gegründet worden waren. Sie lösten sich nach Erreichung ihres Ziels, der Kriegsteilnahme Italiens, auf. Mit dem heutigen Faschismus hatten sie nichts als den Namen gemein (vgl. Eschmann: Der faschistische Staat in Italien, Breslau 1930, S. 13).

[2] v. Beckerath: Wesen und Werden des faschistischen Staates, Berlin 1927, S. 1.

Mythos" gezogen wurden, der auch im Faschismus schöpferisch tätig wurde. Die politischen Parteien ordneten sich zu mehr oder weniger militärisch organisierten Formationen, und immer vernehmlicher erscholl der Ruf nach dem „starken Staat"[3].

Dies war der Hintergrund und die Atmosphäre für das Ereignis „Faschismus", das zu einer Veränderung der nationalen Substanz führte. Durch zahllose blutige Kämpfe zwischen kommunistischen Arbeitergruppen und den hervorragend geführten und in einem festen persönlichen Gefolgschaftsverhältnis zu ihrem Führer stehenden Schwarzhemden Mussolinis drang die junge Bewegung des Faschismus empor, deren Sieg sich in dem berühmten Marsch auf Rom (Marcia su Roma) vom 28. Oktober 1922 manifestierte und die entscheidende Wendung der Geschicke Italiens brachte.

Mit dem Marsch auf Rom endete die ereignisreiche Zeit, die als „Faschistische Revolution" in die Geschichte eingegangen ist, und die Zeit des Wiederaufbaues begann.

Mussolini hatte die Grundfehler des demokratisch-liberalen Staates und seines Parlamentarismus erkannt. Seine erste Tat nach der Machtergreifung bestand daher in der Zerschlagung der politischen Parteien und in der Schaffung des „Stato Partito", des Einparteistaates. Die italienische Wirtschaft wurde in starken Korporationen zusammengefaßt, und der Faschismus setzte der Marxschen Lehre vom Klassenkampf den Grundsatz der Solidarität der Nation entgegen. Die Macht des Parlamentes, bestehend aus Senat und Kammer, wurde bis zur möglichen Grenze beschnitten und die Exekutivgewalt um ein Vielfaches gestärkt.

Auf allen Gebieten zeigte sich der Durchbruch einer neuen Staatsauffassung. Der Faschismus unternahm zum erstenmal in der Geschichte der europäischen Nationen den von Erfolg gekrönten Versuch, durch Negation des Liberalismus, des Materialismus und des Parlamentarismus den Menschen in einer neuen Gemeinschaftsform ein neues nationales und soziales Ideal zu geben[4], indem er das Prinzip der Masse ersetzte durch den Grundsatz einer Führung der Persönlichkeit, sowohl im Staat als auch in der Wirtschaft[5].

Disziplin, Hierarchie und Autorität sind die neuen Werte, auf die Mussolini den neuen Staat gründete. Die Mittel hierzu sind Zwang, Erziehung, Leistung und Beispiel. Dank ihrer schöpferischen Kräfte leistete der Faschismus in kürzester Frist die Arbeit von Jahrzehnten. Italien wurde in seiner politischen, sozialen, wirtschaftlichen, aber auch in seiner psychologischen Struktur von Grund auf neugestaltet. Ein „totaler" Umbruch auf allen Gebieten vollzog sich[6]. Aber nicht

[3] Vgl. Ermarth: Mussolini, eine verfassungsrechtliche Studie über die Regierung Italiens, in Recht und Staat, in Geschichte und Gegenwart, Heft 91, Tübingen 1932, S. 5. — Literaturangaben über jene Epoche bei v. Beckerath, a. a. O., S. 1—24, und Eschmann, a. a. O., S. 12.

[4] Vgl. Balbino: L'idea etica del fascismo, in Gerarchia, 1932-XI, S. 945, und Dr. Goebbels: Der Faschismus und seine praktischen Ergebnisse, Berlin 1934, S. 8.

[5] Fischer: Das Eliteprinzip des Faschismus, Erlangener Diss. 1935, S. 1.

[6] Vgl. Rannelletti: Istituzioni di diritto pubblico, 4. Aufl., Padova 1934.

nur das: Ein neuer Mensch, der faschistische Italiener, wurde geschaffen, eine ganze Generation wurde neu erzogen nach dem Vorbild der männlich-unerbittlichen, illusionslosen und zielbewußten Haltung Mussolinis.

Der Faschismus bewies damit, daß er mehr ist als eine politische Partei: Er ist nach den Worten seines Schöpfers „ein großes religiöses Phänomen", das den Materialismus der Vergangenheit durch einen aktiven Idealismus der Zukunft zu ersetzen strebt[7]. „Alles in allem: der Faschismus ist nicht nur Gesetzgeber und Gründer von Einrichtungen, sondern Erzieher und Förderer des geistigen Lebens. Er will nicht nur die Formen des menschlichen Lebens, sondern seinen Inhalt, den Menschen, den Charakter, den Glauben neu schaffen. Und zu diesem Zweck fordert er Zucht und Führung, die in die Geister eindringt und darin unbestritten herrscht[8]."

Bei dem faschistischen Staatsgebilde handelt es sich um einen „neuen Staat", ein vollkommen neuartiges Staatswesen, das seine Ursprünge in sich selbst trägt und ohne Vorbild in der Geschichte ist[9]. Der faschistische Staat wie der Gedanke der „Italianità" als der Ausmerzung alles Unnationalen aus der Nation und seine Verkörperung in der „Elite" ist ein rein lateinischer Begriff, eine Schöpfung des italienischen Geistes: der starke und souveräne Staat, der das Wohl des Volkes wahrnimmt, indem er sich über die Einzelnen und Gruppen stellt. Der „Sovranità Popolare" stellt der Faschismus die „Sovranità dello Stato" gegenüber und verkündet damit entgegen den „Rechten der Menschen und Pflichten des Staates" der Französischen Revolution von 1789 die „Pflichten der Menschen und Rechte des Staates". In besonderer Deutlichkeit kommt dies zum Ausdruck in der Carta del Lavoro, der italienischen Arbeitsverfassung vom 24. April 1926, Art. 1: „La Nazione Italiana è un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori a quelli degli individui divisi o ragruppati che lo conpongono. È una unita morale, politica ed economica che si realizza integralmente nello Stato Fascista" („Die italienische Nation ist ein Organismus, dessen Zwecke, Leben und Mittel zum Handeln an Macht und Dauer den einzelnen oder in Gruppen zusammengeschlossenen Individuen, die ihn bilden, übergeordnet sind. Sie ist eine moralische, politische und wirtschaftliche Einheit, die im faschistischen Staat ihren konkreten Ausdruck findet"). Kein Recht des einzelnen wird anerkannt, wenn es sich nicht den Interessen des Staates einfügt. Der Staat steht über allen und kann sich nötigenfalls gegen alle stellen, denn er verkörpert das sittliche Fortbestehen der Nation in der Geschichte[10]. Als antiindividualistische Idee ist der

---

[7] „Der Faschismus ist eine religiöse Einstellung, in der der Mensch in seiner unlöslichen Verbundenheit mit einem höheren Gesetz gesehen wird, einem objektiven Willen, der über das besondere Einzelwesen hinausgeht und es zu einem mitwissenden Gliede einer geistigen Gemeinschaft erhebt." (Mussolini: Der Faschismus, übersetzt von Dr. Horst Wagenführ, München 1933, S. 4.)

[8] Mussolini, a. a. O., S. 8.

[9] Vgl. Panunzio: Allgemeine Theorie des faschistischen Staates, Berlin-Leipzig 1934, S. 16. — [10] Vgl. Mussolini-Wagenführ, a. a. O., S. 40.

Faschismus auf „den Staat" gerichtet. Das souveräne Individuum und der souveräne Staat sind daher nach faschistischer Lehre zwei sich gegenseitig ausschließende Begriffe[11].

Dennoch kann der Faschismus, selbst wenn für ihn die Souveränität des Staates keine Folgerung der Souveränität des Volkes ist[12], nicht auf eine Ableitung der Staatssouveränität aus dem Willen der Gesamtheit verzichten. Dieser Wille der Gesamtheit wird aber nach faschistischer Auffassung nicht verwirklicht durch eine irgendwie geartete Stimmenmehrheit, sondern durch eine schöpferische Minderheit, die „Elite"[13].

Der faschistische Staat, der alle Macht auf die Spitze seines Aufbaues konzentriert, mußte naturgemäß für ein System Sorge tragen, das die Ausstrahlung jener Macht über das ganze Land und bis in die letzten Zellen und Einzelgebiete der Verwaltung gewährleistet, um seinen geschichtlichen Sinn zu erfüllen und sein Ziel zu erreichen: den italienischen Staat zur unübertrefflichen, artgemäßen Lebensform der geeinten italienischen Nation zu machen.

Dieses System ist die faschistische Hierarchie, der Gegenpol der liberalen „Gesellschaftsordnung", eine Stufenleiter der Werte und der konkrete Ausdruck des politischen und philosophischen Inhalts der Idee des Faschismus.

I. Teil:

Die faschistische Hierarchie.

1. Begriff und Inhalt.

Die faschistische Hierarchie ist das System abgestufter Gewalten mit Gehorsam und Verantwortung nach oben. Sie ist „die öffentlichrechtliche Anerkennung und Züchtung der natürlichen Ungleichheit"[1], die durch Werte und Ideale „geweiht" ist, denn im Unterschiedlichen, Ungleichen liegt die Stärke eines Volkes, „nur dadurch entstehen Höchstleistungen, die richtunggebend sind. Eine Masse bringt nichts hervor, es sei denn unter dem Durchschnitt[2]." Die Hierarchie äußert sich durch freiwillige Unterordnung und wertvolle Überordnung[3]. „Wer von Hierarchie spricht, meint damit die Rangstufen menschlicher Werte, die Abstufung der Verantwortlichkeit und der

[11] Vgl. ebenda, S. 5.

[12] Vgl. Eschmann, a. a. O., S. 21.

[13] Dieser Begriff stammt aus der Theorie Vilfredo Paretos, wonach die gesamte Geschichte in einem Kreislauf der Eliten besteht. — Vgl. hierzu: Rosen: Der Faschismus und seine Staatsidee, Berlin 1933, S. 39 ff.; Eschmann, a. a. O., S. 21; Hiller: Die Grundlagen des faschistischen Staates, Neue Deutsche Forschungen, Bd. 21, Berlin 1935, S. 48 ff.

[1] Marschak: Der korporative und der hierarchische Gedanke im Faschismus, in Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Tübingen 1924, S. 699.

[2] Wulle: Cäsaren, zit. nach Markmann: Staat und Gemeinde, München 1935, S. 3.

[3] Mehlis: Der Staat Mussolinis, Leipzig 1929, S. 17.

Pflichten. Wer von Hierarchie spricht, meint Disziplin[4]." Die faschistische Hierarchie bedeutet „den inneren organischen Aufbau des Staates unter den durch Zucht gebändigten Triebkräften von Führern und Gefolgschaft"[5].

Dieses System stellt der Faschismus dem System der Demokratie mit ihren verschiedenen Abarten entgegen. Er schafft damit eine „Umkehrung des demokratischen Systems der Repräsentation"[6]. Jenes läßt den Willen des Volkes durch eine Reihe von Zwischeninstanzen von unten nach oben an die Spitze des politischen Aufbaues gelangen, während nach dem Prinzip der Hierarchie im gerade umgekehrten Sinne die Führungsaufgabe von der Spitze des Staates durch Vermittlung von Zwischeninstanzen auf die unteren Organe übertragen wird. So gleicht das System der faschistischen Hierarchie einer Pyramide, an deren Scheitelpunkt der Führer steht und deren Grundlage das Volk ist[7].

Die Voraussetzung für die Durchführbarkeit dieses hierarchischen Systems ist die Bereitschaft des einzelnen zur bedingungslosen Unterwerfung unter den Willen des Führenden, von dem allein Normativität und Autorität ausgeht[8]. Die Erziehungsarbeit Mussolinis zielt daher darauf ab, jenen Typus des neuen Italieners zu schaffen, der „das vollkommene Gegenteil des Italieners von gestern" ist, nämlich ein Mann von wenig Worten, zähem Fleiß und blindem Gehorsam. Dieses Erziehungsideal spricht aus den „Zehn Geboten des Milizsoldaten": „Gehorsam ist der Gott der Heere" und „Mussolini hat immer recht"[9]. Gehorsam ist die conditio sine qua non des Faschismus. Alle Mitglieder der Partei sind verpflichtet, den Inhabern der Ämter blind zu gehorchen: „La disciplina fascista[10]!" Sie ist die Erklärung der Herrschaftsmacht des Faschismus, das Dogma der Partei und die eherne Grundlage des faschistischen Staates[11].

---

[4] Mussolini, zit. nach Sarfatti: Mussolini, Leipzig 1926, S. 273.
[5] Mannhardt: Der Faschismus, München 1925, S. 344.
[6] Vgl. Bernhard: Das System Mussolini, Berlin 1924, S. 77.
[7] Vgl. Panunzio, a. a. O., S. 49. — [8] Vgl. Mehlis, a. a. O., S. 181.
[9] Meletti: Die Revolution des Faschismus (Civiltà Fascista), übersetzt von Hellmuth Ludwig, München 1931, S. 33. — [10] Bernhard, a. a. O., S. 31.
[11] Trotz dieser starken politischen Bindung der Massen an den Willen des Führenden wird das faschistische System nicht zu einem absolutistischen. Dies geht aus den Artikeln 65 bis 67 der Albertinischen Verfassung hervor, in denen von der leitenden Stellung eines Ministerpräsidenten noch nichts gesagt ist. Die genannten Artikel sprechen nur von den Ministern im allgemeinen. Die Notwendigkeit eines leitenden Ministers war jedoch eine Folge des parlamentarischen Systems. Diese zunächst rein politische Tatsache machte sich auch staatsrechtlich geltend: Als der König den Führer der Faschistischen Partei mit der Bildung des Ministeriums betraute und dieser seine Mitarbeiter aus den Reihen seiner Parteigenossen zusammenstellte, ergab sich eine führende Stellung des Ministerpräsidenten ohne weiteres. Dennoch ist die Stellung der Krone dieselbe geblieben und ist der faschistische Staat monarchisch-konstitutionell. Die monarchische Gewalt ist in unverminderter Stärke latent wirksam. Der König ist der einzige Nichtuntertan im Staate, formal unverantwortlich und unabhängig vom Willen der seiner Gewalt Unterworfenen (vgl. Lo Verde: Die Stellung des Monarchen im italienischen Staatsrecht, in Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht, 4. Jahrg., Berlin 1937, Heft 24, S. 751). Die Exekutive bleibt eine dem Monarchen eigentümliche Funktion. Die Ausübung

2. Die Hierarchie der Partei (Gerarchia Politica).

Von ihren Anfängen an war die faschistische Bewegung militärisch in ihrem Aufbau und ihren Methoden, und politisch durch ihre parlamentarische Tätigkeit und Unduldsamkeit. Um diese ungestüme, von jugendlichem Schwung getragene Bewegung durch eine straffe Organisation schlagkräftiger zu machen und in sich selbst durch eine wohldurchdachte Rangordnung der Ämter zu festigen, bildete sie Mussolini im Jahre 1921 zu dem „Partito Nazionale Fascista", der Faschistischen Nationalpartei (P. N. F.) um. Mit diesem Kampfinstrument eroberte er den italienischen Staat. Die Partei allein wurde nach der faschistischen Machtübernahme die Trägerin und ein nicht mehr wegzudenkender Bestandteil des Staates[12].

Der klare und einfache Aufbau der Partei hat sich bis zum heutigen Tage wenig geändert. An ihrer Spitze — wie auch an der Spitze sämtlicher Hierarchien in Staat, Verwaltung und Korporationen — steht Mussolini als Parteiführer, als Duce del Fascismo. Von ihm gehen alle Ernennungen und Befugnisse in der Partei aus. „Im Faschismus gibt es keine Gewählten, im Faschismus gibt es nur Soldaten[13]!" — Unmittelbar auf den Duce folgt der vom König — allein auf Vorschlag des Duce — ernannte Sekretär der Faschistischen Nationalpartei[14]. Es folgen sodann in der Stufenfolge der Parteihierarchie die Sekretäre der faschistischen Provinzialverbände und schließlich die Sekretäre der untersten Einheiten, der einzelnen Fasci in Stadt und Dorf, die durch Dekret des Duce auf Vorschlag des Parteisekretärs ernannt werden[15].

Im Mittelpunkt der Partei als Organisation steht ein Nationalrat, der sich aus den Sekretären der Provinzialverbände zusammensetzt, und ein Nationaldirektorium, das durch den Duce ernannt wird und dessen Aufgabe in der Prüfung der Tätigkeit der Partei und im Erlaß allgemeiner Ausführungsvorschriften besteht. Es folgen sodann die aus acht Mitgliedern bestehenden Direktorien der

dieser Gewalt ist allein der Bedingung unterworfen, daß sie „mittels der Regierung des Königs" stattfinden muß (Art. 5 des Gesetzes über die Kompetenzbefugnisse und Vorrechte des Regierungschefs, des Ersten Staatssekretärs, vom 24. Dezember 1925 — Nr. 2263).

[12] Die häufige Behauptung, die Faschistische Partei „sei der Staat", entspricht nicht der juristischen Wirklichkeit. Sie ist nicht vereinbar mit der faschistischen Lehre von der Notwendigkeit eines starken Staates. Die Faschistische Partei will und kann nicht die spezifischen Funktionen der Staatsgewalt selbst übernehmen. — Der Satz, daß die Partei den Staat „trage", will zum Ausdruck bringen, daß die Partei als das Bewußtsein des Staates den Zwiespalt zwischen Idee und Realität, zwischen Gesetz und Bürgertum, bereits überbrückt hat und in ihr der Staat bereits Wirklichkeit geworden ist. Rein äußerlich gesehen, hat die P. N. F. jede Opposition vernichtet. Sie hat ihre Idee in die Tat umgesetzt und den faschistischen Staat, der ihr Programm war, geschaffen. In diesem Sinne trägt sie den Staat in Erfüllung ihrer Funktion (vgl. Gentile: Grundlagen des Faschismus, Köln 1936, S. 76).

[13] Zit. nach Ermarth: Mussolini, eine verfassungsrechtliche Studie über die Regierung Italiens, in Recht und Staat, in Geschichte und Gegenwart, Heft 91, Tübingen 1932, S. 20.

[14] Art. 7, Abs. 2 des Statuts des P. N. F. vom 21. November 1932.

[15] Vgl. Lo Verde: Die Lehre vom Staat im neuen Italien, Berlin 1934, S. 85, Anm. 137.

Provinzialverbände und schließlich die Ortsdirektorien der einzelnen Fasci, die aus durchschnittlich fünf bis sechs Mitgliedern zusammengesetzt sind.

3. Der Große Rat des Faschismus.

Die in praxi bedeutungsvollste von allen Versammlungen, sowohl in der Partei wie auch im Staate, ist der von Mussolini am 9. Dezember 1922 ins Leben gerufene Große Rat des Faschismus (Gran Consiglio del Fascismo). Das Vorbild dieser Institution waren die Konsulten der alten italienischen Stadtrepubliken [16].

Der Große Rat des Faschismus ist das oberste beratende Organ der Regierung des Königs und mit der höchsten politischen Kontrolle betraut [17]. Diese seine Eigenschaft als höchstes politisches Staatsorgan findet ihre Ergänzung, indem der Große Rat gleichzeitig als höchstes Parteiorgan die Richtlinien des P. N. F. bestimmt.

Der Große Rat des Faschismus ist ein Organ von besonders revolutionärem Charakter. Er ist das eigenartigste staatsrechtliche Gebilde des faschistischen Italien und läßt sich in seiner Neuartigkeit in keines der bisher bekannten Staatsrechtssysteme eingliedern [18]. Seine Stellung beweist, daß im faschistischen Staatsrecht die rein juristische Betrachtung eines Gesetzes und einer Institution Hand in Hand gehen muß mit einer politischen Würdigung [19].

Seit der Faschistischen Revolution war der Große Rat zunächst ein reines Parteiorgan, das unmittelbar nach dem Marsch auf Rom aus zuverlässigen faschistischen Elementen der Regierung, der Partei und der Miliz geschaffen wurde, um alle für den Neuaufbau des Landes geeigneten Kräfte zusammenzufassen zur Verwirklichung der Ziele der Faschistischen Revolution — „per dirigere la Rivoluzione e condurre a termine la gigantesca opera di trasformazione dello Stato liberale in Stato Fascista."

Mit dieser Zielsetzung war der Große Rat des Faschismus bereits de facto zum ausschlaggebenden Faktor des gesamten öffentlichen Lebens geworden. De iure erhielt er seine Existenz und Anerkennung erst durch das Gesetz vom 9. Dezember 1928 über „die Errichtung und die Obliegenheiten des Großen Rates des Faschismus" [20]. Das Gesetz verfolgte den Zweck, die Stellung des Großen Rates, dessen Rechtsgrundlage bisher allein die Tatsache der Faschi-

---

[16] Näheres hierüber vgl. Ermarth, a. a. O., S. 11, und derf.: Theorie und Praxis des faschistischen korporativen Staates, Heidelberg 1932.

[17] Außer dem Gr. Rat des Faschismus bestehen noch zwei weitere Körperschaften mit beratenden Befugnissen: der Staatsrat (Consiglio di Stato) auf juristischem und der Nationalrat der Korporationen (Consiglio Nazionale delle Corporazioni) auf wirtschaftlichem Gebiet.

[18] Vgl. z. folgd. Tempel: Aufbau der Staatsgewalt im faschistischen Italien, Leipzig 1933, S. 55 ff.

[19] Vgl. Gentile, a. a. O., S. 67; Cesarini-Sforza: Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'era fascista, in Nuova antologia, 1933, Fascicolo 1463.

[20] Legge n. 2693, ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo.

stischen Revolution war, im Verfassungsleben juristisch zu klären[21]. In Verbindung mit dem Abänderungsgesetz vom 14. Dezember 1929[22] bildet es die Grundlage für die zurzeit geltende gesetzliche Regelung dieser Institution.

Gemäß Artikel 1 des genannten Gesetzes ist der Große Rat „das oberste Organ", das die gesamte Tätigkeit des aus der Revolution vom 28. Oktober 1922 hervorgegangenen Regimes zur Einheit integriert. Er hat in den — wenigen — vom Gesetz bestimmten Fällen entscheidende Funktionen, gibt im wesentlichen sein Gutachten über jede politische, wirtschaftliche und soziale Frage von nationalem Interesse ab, über welche er vom Regierungschef befragt wird, und berät die Regierung in Fragen des Verfassungsrechts. Sämtliche entscheidenden Punkte der Gesetzgebung des Staates unterliegen der begutachtenden Stellungnahme des Großen Rates. Alle großen Reformen und Institutionen der Faschistischen Revolution, alle Maßnahmen militärischer Natur und die großen Fragen der internationalen Politik werden im Großen Rat beraten[23], der damit als verfassungsmäßiges Organ an der Tätigkeit der Regierung des Königs teilhat.

Nach dem Gesetz vom 9. Dezember 1928 war die Zusammensetzung des Großen Rates zahlenmäßig nicht begrenzt. Er setzte sich zusammen aus den Führern des Marsches auf Rom und einigen Vertrauten Mussolinis. Seine Mitglieder waren vom Duce zum Teil lebenslänglich, zum Teil für gewisse Zeit (Dauer ihrer Staatsdienereigenschaft) ernannt[24]. Seit dem Gesetz vom 14. Dezember 1929 besteht der Große Rat das Faschismus aus etwa zwanzig Vertretern der Regierung, der Partei, des Senates, der Kammer und der Justiz. An seiner Spitze steht kraft Gesetzes Mussolini als Regierungschef[25]. Hierdurch wird „dessen Wille zu einer organischen und dauernden Einrichtung"[26].

Voraussetzung für die Mitgliedschaft im Großen Rat ist die Ernennung. Die Mitgliedschaft des Regierungschefs kraft Gesetzes bildet allein eine Ausnahme von diesem Grundsatz. Die Ernennung der Mitglieder erfolgt durch Verordnung des Königs auf Vorschlag des Regierungschefs[27], beziehungsweise durch Verordnung des Regierungschefs selbst[28]. Die für die Ernennung vorgeschriebenen Formen gelten in gleicher Weise für den jederzeit möglichen Widerruf der Ernennung[29].

[21] Vgl. Meloni: La legge sul Gran Consiglio del Fascismo, in Foro amministrativo, Bd. 5, Teil 4, S. 91.

[22] Legge n. 2099, modifiche alla legge 9. dicembre 1928 n. 2693 . . . e norme per l'ordinamento del P. N. F.

[23] So zum Beispiel das Abrüstungsproblem, die Frage der Kriegsschulden und erst vor nicht langer Zeit der äthiopische Feldzug.

[24] Vgl. hierzu Rannelletti: Il Gran Consiglio del Fascismo e la Forma di Governo dello Stato Italiano, in Rivista di diritto pubblico, Mailand 1929, I, S. 370.

[25] Vgl. über die Zusammensetzung des Großen Rates Mews: Der Große Rat des Faschismus, Bonner Diss. 1934, S. 10, und Tempel, a. a. O., S. 56–58.

[26] Gentile, a. a. O., S. 70. — [27] Art. 6, Satz 1 des Gesetzes von 1928.

[28] Art. 4 des Gesetzes von 1929.

[29] Das Gesetz führt im einzelnen die Gründe, die zum Widerruf der Ernennung und damit zum Ausschluß eines Mitgliedes berechtigen, nicht an.

Nach dem Umfang seiner Kompetenzen folgt der Große Rat unmittelbar auf den Regierungschef[30]. Ziel der Tätigkeit des Großen Rates ist es, das Handeln des Staates und das der Partei zu vereinheitlichen, gleichzurichten und in Übereinstimmung zu bringen. Seinem Wesen als „Rat" entspricht es, daß er sein Gutachten erst dann und *nur* dann abgibt, wenn er vom Regierungschef *befragt* wird[31]. Die Befragung ist die Voraussetzung für die Abgabe eines Gutachtens. Eine eigene Initiative, die an sich schon „angesichts der Rechte des Regierungschefs als Vorsitzendem von fragwürdiger Bedeutung"[32] wäre, kommt dem Großen Rat *nicht* zu. Es steht im Ermessen des Regierungschefs, dem Rat eine Frage zur Begutachtung zu unterbreiten. Eine *Pflicht* zur Anhörung besteht nur beim Erlaß der Parteisatzung[33] und bei der Entscheidung von Fragen „verfassungswichtigen Charakters"[34]. *Wann* eine Frage verfassungswichtig ist, ist gesetzlich nicht festgelegt, da es sich hierbei sehr oft nicht nur um eine rechtliche, sondern auch um eine politische Entscheidung handeln wird. Infolgedessen bestimmt der Regierungschef, ob eine Frage verfassungswichtigen Charakter hat. Dies ergibt sich einmal aus seiner Befugnis, den Großen Rat einzuberufen und seine Tagesordnung festzusetzen, zum anderen aus seiner Rechtsstellung allgemein, da ihm als dem Führer der Faschistischen Nationalpartei die letzte politische Entscheidung zusteht. Insoweit spricht daher eine Zuständigkeits*vermutung* für sein Entscheidungsrecht auch in diesem Falle[35].

Trotz der gesetzlichen Pflicht zur Einholung des Gutachtens des Großen Rates in den genannten Fällen bleibt seine Äußerung nur ein *Gutachten*, das die gesetzgebenden Organe in ihren Entschlüssen rechtlich nicht bindet[36].

Da dem Großen Rat des Faschismus keine unmittelbaren Machtmittel des Staates zur Durchführung seines Willens zur Verfügung stehen, sondern seine Tätigkeit, seine Befugnisse und seine Mitwirkung an der Gesetzgebung lediglich *beratender*, nicht aber entscheidender Natur sind und seine Mitglieder von oben ernannt werden, kann er nicht als staatliches Exekutivorgan angesprochen werden. Daher kann auch die Frage nach der *rechtlichen Bedeutung* der Gutachten und Beschlüsse des Großen Rates und ihrer Verbindlichkeit in rechtlicher Hinsicht für die Entschließungen von König oder Parlament nur so beantwortet werden, daß die vom Großen Rat gegebenen Direktiven für den Staat lediglich *Anregungen* und rechtlich unverbindliche *Vorschläge* bedeuten.

[30] In der faschistischen staatsrechtlichen Literatur wird er zwischen Krone und Regierung gestellt (vgl. Rannelletti, a. a. O., S. 6, 7). Dies ist nur insofern richtig, als sich die Regierung und der Regierungschef des Großen Rates zur „Beratung" des Königs bedient. — Panunzio (a. a. O., S. 110) geht darüber hinaus: Er stellt den Großen Rat nicht nur sogar neben die Regierung des Königs, sondern sieht in ihm einen integrierenden Bestandteil, „ja ein hervorragendes Glied des höchsten Organs (= der Krone) in der kritischen Zeit, in der der Posten des Regierungschefs unbesetzt ist".

[31] Art. 1 des Gesetzes von 1928. — [32] Mews, a. a. O., S. 15.

[33] Art. 6 des Gesetzes von 1929. — [34] Art. 12, Abs. I des Gesetzes von 1928.

[35] Vgl. Mews, a. a. O., S. 17. — [36] Vgl. Rannelletti: Istituzioni, S. 200.

Dem widerspricht es nicht, daß die Regierung die Vorschläge des Rates innerhalb der Grenzen des politisch Nützlichen und Durchführbaren nach Möglichkeit berücksichtigt[37]. Richtigerweise muß der Große Rat des Faschismus also, wie Tempel[38] festgestellt hat, „als staatlich sanktioniertes politisches Kontrollorgan" angesehen werden, das seine Kontrolle nicht in Form nachträglicher Korrektur, sondern „*vor* Erlaß von staatlichen Willensäußerungen *beratend*" — und zwar politisch, nicht aber rechtlich verbindlich — ausübt.

Mit dem Gesetz über den Großen Rat des Faschismus vollendete und beendete die Revolution ihre Umwandlung. Die Stellung der Krone wurde, wie wir gesehen haben, durch die neue Institution nicht beeinträchtigt, sondern eher gestärkt[39], da alle Mitglieder des Großen Rates vom König ernannt werden. Damit ist der König auch formell des „Capo Supremo dello Stato" geblieben[40].

Nach dem Worte seines Schöpfers Mussolini ist der Große Rat das wichtigste Organ der Synthese und der integralen Koordination, „der Wahrer der Kontinuität der Faschistischen Partei und Organ der Vollendung der Faschistischen Revolution, so wie die Krone die Wahrerin der Kontinuität des Staates und seiner Beziehung zur Armee ist"[41].

4. Die Hierarchie der Staatsverwaltung.

Seit dem Zusammenschluß der früheren selbständigen Einzelstaaten zum heutigen Königreich ist Italien ein Einheitsstaat mit einer verhältnismäßig einfachen territorialen Gliederung in Gemeinden und Provinzen. Dieser territoriale Aufbau wurde vom Faschismus ohne wesentliche Änderungen übernommen und bildet die gegenwärtige räumliche Grundlage seines Staates. Mussolini mußte „lediglich die alte Form mit neuem Gehalt und neuen Zielen erfüllen"[42].

Der Neuaufbau der Staatsverwaltung vollzog sich in hierarchischer Weise. Durch die Stärkung der Exekutive und die kaum weiter denkbare Ausdehnung der Befugnisse des Regierungschefs wurde das Antlitz des alten liberalen Staates von Grund aus verändert. Im alten Regime hatte die Legislative ständig *lähmend* auf die von ihr abhängige Exekutive gewirkt. Der Faschismus machte den endlosen Beratungen und Reden im Parlament ein Ende. — Da nach seinem Willen die Souveränität der Regierung allein das Leben und die Entwicklung der Nation und des Staates gewährleistet, wurde im faschistischen Verwaltungsaufbau der Exekutive ein entschiedener Vorrang vor der Legislative eingeräumt, denn da sie, wie es Mussolini auf dem Parteikongreß am 21. Juni 1925 ausdrückte, „allgegenwärtig im Leben der Nation ist, übt sie ihre Macht jede Minute aus, sieht sich in jedem Augenblick Problemen gegen-

[37] Vgl. Mews, a. a. O., S. 9. — [38] a. a. O., S. 60.
[39] Gentile, a. a. O., S. 69. — [40] Tempel, a. a. O.
[41] Renatus: Das neue Italien, München 1933, S. 49.
[42] Rienhardt: Die italienische Provinz, Berlin 1936, S. 42.

über, die sie lösen muß. Sie ist die Gewalt, die die größten Geschehnisse in der Geschichte des Volkes bestimmt . . . Da sie Tag für Tag die komplizierte Maschine der Staatsverwaltung vorwärtstreiben muß, kann sie nicht auf eine Rolle zweiten Grades herabgedrückt werden, nicht zu einer Puppe gemacht werden, die nach den Launen des Parlamentes tanzt. Die Exekutivgewalt ist die höchste Gewalt im Volk, ist doch ihr oberstes Haupt der König!" Die Exekutive muß daher die Fähigkeit und das Recht besitzen, frei von sich aus ihre Tätigkeit auszuüben, ohne um Erlaubnis zu fragen und Anweisungen abzuwarten, wenn sie ihre Aufgabe erfüllen soll, die Idee des Staates im Leben der Gemeinschaft zur Geltung zu bringen. Nur unter dieser Voraussetzung vermag die Exekutive Verantwortung zu übernehmen und Verantwortung zu tragen.

In Verfolg dieser Erkenntnis wurde die Stellung des Regierungschefs und damit der Regierung durch zwei grundlegende Gesetze gemäß dem Grundsatz der Autorität gestärkt:

1. durch das Gesetz vom 24. Dezember 1925 (Nr. 2263) über die Kompetenzbefugnisse und Vorrechte des Regierungschefs, des Ersten Staatssekretärs, und
2. durch das Gesetz vom 31. Januar 1926 (Nr. 100) über die Befugnis der vollziehenden Gewalt, Normen mit Gesetzeskraft zu erlassen.

Hierdurch wurde der Duce des Faschismus zum keiner Kontrolle unterworfenen, nur der K r o n e verantwortlichen Lenker der Geschicke der gesamten Nation, dem nicht nur formell durch erhöhten strafrechtlichen Schutz, wie er außer ihm nur der König und dem Papst zuteil wird[43], sondern auch materiell erweiterte und zum Teil neuartige Befugnisse beigelegt wurden[44]. Da er nur dem König gegenüber eine rechtliche Verantwortung trägt, ist er vom Vertrauen des Parlamentes unabhängig. Mißtrauensvoten im politischen Sinne, wie sie früher an der Tagesordnung waren, sind im faschistischen Staat unmöglich. Der Regierungspräsident kann selbst o h n e das Vertrauen der Kammern im Amt bleiben, solange er nur vom Vertrauen des K ö n i g s getragen wird, der die Minister auf Vorschlag des Regierungschefs ernennt und entläßt, und der durch Dekret gestatten kann, daß dieser allein gleichzeitig die Leitung mehrerer Ressortministerien übernimmt. Dies bedeutet, daß hinsichtlich der Person des Regierungschefs der Grundsatz der Inkompatibilität durchbrochen wurde.

---

[43] Art. 9 des Gesetzes vom 24. Dezember 1925 Nr. 2263 und Gesetz „provvedimenti per la difesa dello Stato" vom 25. November 1926 Nr. 2008. Das letztere Gesetz droht die Todesstrafe an für Verbrechen gegen das Leben, die Gesundheit oder die Freiheit des Regierungschefs.

[44] So ist seine Zustimmung erforderlich, um einen Gegenstand auf die Tagesordnung der beiden Kammern zu setzen. Er kann einen bereits einmal abgelehnten Gesetzentwurf derselben Kammer zum zweitenmal zur Abstimmung vorlegen und kann sogar die eine Kammer über einen von der anderen bereits abgelehnten Gesetzentwurf abstimmen lassen. Auf diese Weise gibt der Regierungschef allein die politische Richtung an. Partielle Regierungskrisen werden vermieden (vgl. Lo Verde: Lehre vom Staat, S. 175).

Der Regierungschef[45] ist damit der Mittelpunkt der gesamten Regierungsgewalt. Die Zentralisation der ganzen italienischen Verfassung auf dieses Amt ist eine derartige, daß sich gegen den Willen des Capo del Governo „kein gesetzlicher Wille in Italien bilden oder durchsetzen kann“[46].

Durch diese Erweiterung der Machtsphäre der staatlichen Exekutive und des Autoritätsgrundsatzes wurde die Legislative in den Hintergrund gedrängt und vor allem die Macht des Parlaments gebrochen. Die Regierung tritt von sich aus und nicht kraft parlamentarischer Ermächtigung an die Stelle der gesetzgebenden Organe, wenn auch rechtlich die gewählte Volksvertretung damit nicht restlos ausgeschaltet wird. Nur hat sich deren Stellung insofern geändert — und dies ist in erster Linie eine politische Änderung —, als sie nicht mehr die faktische Alleininhaberin der Souveränität und Alleinbeherrscherin des Staates, sondern eine wahrhafte Mitarbeiterin der Regierung ist. Die Regierung ist nicht mehr ein parlamentarisches Amt, sondern die Autorität im Staate, dessen Aufgaben auf dem Wege konsequenter Durchführung des Autoritätsprinzips und radikaler Umkehrung des demokratischen Gedankens verwirklicht werden.

Die Hierarchie der Staatsverwaltung führt vom Capo del Governo mit dem Innenministerium als ausführendem Organ zum Präfekten, dem Oberhaupt einer Provinz, welcher den Willen des Duce wiederum weiterleitet in die Gemeinden, an deren Spitze der Podestà steht. Alle Exekutivgewalt der Kommune ruht in seiner Hand.

Auf diesem Wege geht die unbeschränkte Gewalt der Regierung ungebrochen durch die Provinzen in die Gemeinden, indem die Provinzen von Präfekten, die Gemeinden von Podestà verwaltet werden, deren aller Ernennung „von oben“ erfolgt, und von denen der Podestà dem Präfekten, der Präfekt wiederum der Regierung verantwortlich ist[47].

5. Die Hierarchie der Korporationen.

Die dritte der faschistischen Hierarchien ist die der Korporationen. An ihrer Spitze steht wiederum der Duce. Ausführendes Organ ist das Korporationsministerium.

Die Korporationen wurden durch Gesetz vom 5. Februar 1934 errichtet[48]. Sie sind Körperschaften der wirtschaftlichen Verwaltung, zusammengesetzt aus den einzelnen Gruppen verschiedener Zweige der Wirtschaftstätigkeit, wobei für die Bildung der Korporationen

[45] Es handelt sich um das Amt, nicht um die Person des Führers. Das Wort „Duce“ sei hier vermieden, denn der Duce Mussolini ist eine historische Ausnahmegestalt.

[46] Ermarth, a. a. O., S. 6.

[47] Vgl. Bernhard: Der Staatsgedanke des Faschismus, Berlin 1931, S. 22.

[48] Gesetz vom 5. Februar 1934 (Nr. 163) über die Errichtung und die Aufgabe der Korporationen.

der Gesichtspunkt des Produktionszweiges ausschlaggebend ist[49]. Mitglieder der Korporationen sind die Vertreter der Syndikate, die von den einschlägigen Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in gleicher Zahl entsandt werden. Ferner gehören zu den Mitgliedern die Vertreter der Faschistischen Partei. Der Aufbau der Korporationen ist überwiegend syndikal und nicht bürokratisch[50].

Juristisch gehen die Leitgedanken des Gesetzes über die Korporationen auf die Carta del Lavoro zurück. Auch hier zeigt es sich wieder, in welch hohem Maße die rechtliche Betrachtung eines faschistischen Gesetzes mit einer politischen Würdigung verbunden sein muß: Obgleich die Korporationen unmittelbare Staatsorgane sind, wird nach faschistischer Lehre der Staat durch sie nicht zum „Wirtschaftsstaat", sondern zum „Korporationsstaat". In dieser Unterscheidung kommt der Primat des Politischen gegenüber dem Wirtschaftlichen zum Ausdruck: Dem Staat gebührt vor der Wirtschaft stets der Vorrang, auch in den Fällen, in denen er selbst wirtschaftlich tätig wird[51]. Die Korporationen besitzen daher auch weder eigene Rechtspersönlichkeit noch eine eigene Leitung[52]. Der faschistische Korporativismus ist kein ausschließlich wirtschaftlicher Tatbestand. Er ist mehr als ein ökonomisches System, wie es beispielsweise der Kommunismus, Kollektivismus oder Staatssozialismus sind. Monopolistische Bestrebungen liegen ihm fern. Er will die Solidarität zwischen Unternehmer und Arbeiter herbeiführen, um dadurch die Produktionsfreiheit der Nation zu steigern. Daher finden die Korporationen „ihre Vollendung nicht in ihrem eigenen partikulären Leben, sondern in ihrem untrennbaren Verhältnis zum Staat"[53].

Im Aufbau dieser Hierarchie folgt auf den Korporationsminister unmittelbar der „Nationalrat der Korporationen" (Consiglio Nazionale delle Corporazioni), der in sieben Sektionen der einzelnen Berufsarten zerfällt. Er hat nach den Worten Mussolinis in der italienischen Wirtschaft dieselbe Stellung wie der Generalstab im Heer: er ist das denkende Gehirn, das vorbereitet und ordnet, um die Macht und das Wohl des gesamten Volkes zu steigern. Er wirkt „auf wirtschaftlichem Boden, wie der Große Rat und die Miliz auf politischem Boden gewirkt haben"[54]. Im Nationalrat der Korporationen vollzieht sich die Fusion von Wirtschaft und Politik.

Als nächstniedere Stufe der korporativen Hierarchie folgen die

---

[49] Vgl. Art. 4 zit. Ges. — Das Korporationswesen ist zwar gesetzlich genau geregelt, aber in der Praxis noch nicht restlos durchgeführt.

[50] Von einer ins einzelne gehenden Darstellung dieser Hierarchie sei mit Rücksicht auf den anders gelagerten Schwerpunkt dieser Arbeit abgesehen. Vgl. jedoch hierzu: Lo Verde, a. a. O. (Lehre vom Staat), S. 148 ff., und Meriggi: Die Reformen der faschistischen Staatsverwaltung, in Beamtenjahrbuch, Berlin 1933, Heft 11, S. 506 ff.; ferner Pamunzio, a. a. O., S. 130 ff.

[51] Hilger: Staat, Partei und Kommunalverwaltung in Rußland und Italien, in Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1. Jahrg., Stuttgart-Berlin 1934, S. 19.

[52] Vgl. Pamunzio, a. a. O., S. 44.

[53] Lo Verde, a. a. O., S. 50; Hiller, a. a. O., S. 76.

[54] Mussolini in seiner Rede vom 14. November 1933, zit. nach Lo Verde, a. a. O., S. 50.

„Provinzialräte für korporative Wirtschaft". An ihrer Spitze steht der Präfekt. Den Abschluß nach unten bilden die einzelnen Korporationen, die jeweils einen großen Wirtschaftszweig erfassen. Durch die Einschaltung der Partei — in jeder Korporation finden wir drei Vertreter des P. N. F. — haben die Korporationen einen politischen Zug erhalten. Ihr Wirken besteht darin, die Tätigkeit der einzelnen und der Gruppen (Syndikate), der einfachen Berufsverbände am Ort, die als öffentliche Verbände je einem ganzen Berufszweig entsprechen, unter dem Gesichtspunkt der Interessen der Nation zu überwachen und zu leiten.

II. Teil:

Die italienische Gemeindeverfassung.

1. Die italienische Provinz.

Der Aufbau der vorfaschistischen Selbstverwaltungskörperschaften in Provinz und Gemeinden beruhte auf dem Gemeinde- und Provinzialgesetz vom 4. Februar 1915[1] bzw. 4. Februar 1865. Die Autonomie der Provinzen war eine weitgehende. Die Kontrollbefugnis der Regierung beschränkte sich auf eine rein verwaltungsgerichtliche Tätigkeit. Den Mittelpunkt der Provinzialverwaltung bildete der gewählte Provinzialrat, der seinerseits aus seiner Mitte die Provinzialdeputation mit vierjähriger Amtsdauer wählte[2]. Der Provinzialrat war für nahezu alle Zweige der Provinzialverwaltung zuständig. Sein Zuständigkeitsbereich war in den Artikeln 241—245 des Gesetzes von 1915 abschließend geregelt. Er versammelte seine Mitglieder — je nach der Größe der Provinz 30 bis 60 — jährlich einmal für die Dauer eines Monats. Während der restlichen Zeit des Jahres versah die aus 6 bis 10 Mitgliedern bestehende Provinzialdeputation die Geschäfte des Provinzialrates. Die Provinz wurde gesetzlich vertreten durch den Präsidenten der Provinzialdeputation, dem auch die Polizeistrafgewalt und die Überwachung aller provinziellen Dienstzweige zustand.

Die Beschlüsse beider Gremien waren endgültig, es sei denn, daß eine formelle Gesetzesverletzung vorlag. In derartigen Fällen stand dem Präfekten das Recht zu, die Beschlüsse aufzuheben[3]. Beiden Selbstverwaltungskollegien stand das Recht zu, gegen die Entscheidung des Präfekten Rekurs beim Minister des Inneren als letzter Instanz einzulegen. Eine Ausnahme von dieser Regel bestand

[1] Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale approvato con R. D. 4 febbraio 1915, n. 148, in de Gennaro: Manuale di Legislazione Comunale e Provinciale ad uso dei Podestà e dei Segretari Comunali, Milano 1929.

[2] Vgl. hierzu Tempel, a. a. O., S. 16ff., und Bornhak: Das Italienische Staatsrecht des Faschismus, Leipzig 1934, S. 145 ff.

[3] Art. 266 des Gesetzes von 1915.

für Steuerangelegenheiten, die durch das Provinzialverwaltungsgericht letztinstanzlich entschieden wurden.

Als Vertreter der staatlichen Exekutive und Bevollmächtigter der Regierung stand diesen beiden Selbstverwaltungsorganen der Provinz der Präfekt gegenüber, ihm zur Seite der Präfekturrat und das Provinzialverwaltungsgericht. In beiden führte den Vorsitz der Präfekt, der unmittelbar dem Innenminister unterstand. Der Einfluß dieser Regierungsorgane auf die Selbstverwaltungskörperschaften war unbedeutend, beschränkte er sich doch lediglich auf die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der von den Selbstverwaltungskollegien der Provinz erlassenen Entscheidungen. Das wichtigste dem Präfekten der vorfaschistischen Provinz zustehende Recht war die Befehlsgewalt über Polizei und Militär. Die Ernennung des Präfekten erfolgte zwar der Form nach durch königliches Dekret, doch spielte bei dieser Ernennung letztlich das Parlament die ausschlaggebende Rolle: die Ernennung war „nur verschleierte Designation durch das Parlament“[4].

Das faschistische Regime beendete diesen Zustand. Am 30. Dezember 1923 erließ die faschistische Regierung ein Dekretgesetz (Nr. 2963), wonach gewisse Abschnitte des Gemeinde- und Provinzialgesetzes außer Kraft gesetzt bzw. abgeändert wurden. Die in diesem Gesetz enthaltenen, die Selbstverwaltung erheblich einschränkenden Maßnahmen der Regierung[5] wurden vom Parlament durch Gesetz vom 18. Juni 1925 (Nr. 1094) wieder aufgehoben. Dadurch wurde einerseits zwar die Unabhängigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften formell wiederhergestellt, andererseits aber insofern erschüttert, als die Regierung von der ihr im Dekretgesetz vom 24. September 1923 (Nr. 2074) zuerkannten Befugnis zur Einsetzung von Staatskommissaren in weitem Maße Gebrauch machte. Diese Befugnis wurde durch die Anordnung des Dekretgesetzes vom 23. Oktober 1925 (Nr. 2113) ergänzt, wonach „Provinzialinspektionen“ (Servizio ispettivo sui Comuni e sulle Provincie) eingesetzt wurden, die in regelmäßigen Abständen, aber auch unvermutet die Provinzial- und Gemeindeselbstverwaltungskörper auf die Ordnungsmäßigkeit ihrer Tätigkeit hin kontrollierten.

Durch Gesetz vom 18. April 1926 (Nr. 2962) wurde in jeder Provinz ein Provinzialwirtschaftsrat (Consiglio Provinciale dell'Economia) eingesetzt, dessen Tätigkeitsbereich vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet lag. Provinzialräte und Provinzialdeputationen blieben zunächst bestehen; allerdings sanken sie neben den mit umfassenden Vollmachten ausgestatteten Provinzialwirtschaftsräten, deren Vorsitzender zudem der Präfekt war, zur Bedeutungslosigkeit herab.

Das Gesetz vom 27. Dezember 1928 (Nr. 2962) beseitigte — zwar nicht formell, aber inhaltlich — das Gesetz von 1915. Es setzte an die Stelle des Provinzialrates und der Provinzialdeputation

[4] Tempel, a. a. O., S. 19.

[5] U. a. wurde das Aufsichts- und Eingriffsrecht des Präfekten erweitert: Art. 43 zit. Ges.

einen Provinzialpräsidenten (Preside) und ein Provinzialrektorat (Rettorato), bestehend aus 4 bis 8 ordentlichen und 2 außerordentlichen Rektoren. Der Präsident, der Vizepräsident und die Rektoren werden nicht mehr gewählt, sondern durch königliches Dekret bzw. durch Dekret des Innenministers auf vier Jahre ernannt. Die bisher dem Präsidenten der Provinzialdeputation zustehenden Rechte sowie die Funktionen dieser Körperschaft gingen auf den Präsidenten der Provinz über [6].

Erst 1934 verlor das Gesetz von 1915 durch Inkrafttreten des neuen Gemeinde- und Provinzgesetzes vom 3. März 1934 (Nr. 383) [7] völlig seine Geltung. Dieses neue Gesetz bildet den Abschluß der faschistischen Neugestaltung auf dem Gebiet der Verwaltung. Es übernahm die Regelung der Eigenvertretung der Provinz in der bisherigen Form [8].

Über den Eigenvertretungsorganen der Provinz steht der Präfekt als Vertreter der staatlichen Exekutive gegenüber Provinz und Gemeinden. Er ist nunmehr eine Art Regierungschef in seinem Provinzialbezirk. Durch ihn wird die Regierung für den regulären Gang der Verwaltung tätig, da er infolge seiner umfassende Machtfülle jederzeit in der Lage ist, die Verwaltung nachhaltig zu beeinflussen [9].

Der Präfekt ist die höchste in der Provinz bestehende Autorität. Er ist der Vertreter der ganzen Provinz und der wirksamste Mitarbeiter der Regierung, „il rappresentante diretto del potere esecutivo" [10]. Im Präfekten faßt sich das ganze Leben der Provinz als in seinem Haupte zusammen. Von ihm erhält es Antrieb, Zusammenfassung, Richtlinien [11]. Er ist nicht mehr das einfache bürokratische Organ des demokratischen Regimes, der „nur die eine Sorge hatte: ein tüchtiger Laufbursche seiner Wähler zu sein" (Mussolini). „Egli non viene più considerato come un organo burocratico ma come il capo effettivo di tutta la provincia" [12], dessen überragende Stellung der Duce in seinem Rundschreiben vom 5. Januar 1927 an die Präfekten eindringlich betont hat: „Il prefetto, lo affermo solennemente, è la più alta autorità dello Stato nella provincia. Egli è il rappresentante diretto del potere esecutivo centrale. Tutti i cittadini e in primo luogo quelli che hanno il grande privilegio ed il massino onore di militare nel fascio devono rispetto ed obbedienza al più alto rappresentante del Regime Fascista, e devono subordinamente collaborare con lui, per rendergli più facile il compito [13]." — (Er ist der direkte Vertreter der zentralen Exekutivgewalt. Alle Bürger und in Sonderheit diejenigen, die den großen Vorzug und die höchste Ehre haben, in den Reihen

---

[6] Vgl. Tempel, a. a. O., S. 80, 81.

[7] Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale, R. Decreto 3 Marzo 1934-XII, n. 383, veröffentlicht in der Gazzetta Ufficiale, 17. März 1934.

[8] Art. 111—155 zit. Ges.; vgl. Macciotta-Vittorelli: Commento Teorico-Pratico al Nuovo Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale, R. D. 3 Marzo 1934, n. 383, Como 1934, S. 269 ff. — [9] Vgl. Tempel, a. a. O., S. 81.

[10] Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 33, Anm. 44.

[11] Art. 19, Abs. 1 zit. Ges. — [12] Macciotta-Vittorelli, a. a. O.

[13] Zit. nach Macciotta-Vittorelli, a. a. O.

der Faschistischen Partei zu dienen, schulden dem obersten Vertreter des faschistischen Regimes Achtung und Gehorsam und müssen unter ihm arbeiten, um ihm sein Amt zu erleichtern.)

Dem Präfekten zur Seite[14] steht der Vizepräfekt. — An körperschaftlichen Organen sind ihm beigeordnet der Präfekturrat (Consiglio di prefettura) und der Provinzialverwaltungsausschuß (Giunta provinciale amministrativa)[15]. Ersterer besteht aus dem Präfekten oder Vizepräfekten und aus 2 seiner Räte und hat die Aufgabe, den Präfekten bei seinen Maßnahmen auf Verlangen sachverständig zu beraten. — Letzterer setzt sich aus 9 Mitgliedern zusammen, nämlich 5 Beamten: dem Präfekten (oder Vizepräfekten) als Vorsitzenden, dem Provinzialprüfer[16], 2 Provinzialräten, die vom Präfekten für die Dauer eines Jahres berufen werden — sowie 4 Nichtbeamten, die auf Vorschlag des Provinzialsekretärs vom Innenminister ernannt werden. Diese sollen Rechts-, Verwaltungs- oder technische Sachverständige sein.

Die Giunta provinciale amministrativa hat sowohl Befugnisse der Beratung wie der Rechtsprechung. Daneben steht ihr ein weitgehendes Aufsichtsrecht über die Provinz und die Gemeinden, vor allem auf dem Gebiet der Finanzen und Steuern, zu[17].

2. Die italienische Gemeinde.

A. Die vorfaschistische Gemeindeverfassung.

Als der Faschismus die Macht eroberte, stand die Mehrzahl der italienischen Gemeinden unter sozialistischer Herrschaft. Die alten Parteien hatten unter Ausnutzung der kommunalen Selbstverwaltung — „autarchia amministrativa" — aus den Gemeinden viele Miniaturstaaten gemacht, die dem Gesamtstaat ablehnend, ja feindlich gegenüberstanden und seine Autorität bedrohten[18]. Für den Faschismus erhob sich die Frage, wie die Beziehungen zwischen seinem streng autoritären Staate und der „kleineren Einheit", der Gemeinde, geordnet werden sollten[19]. Auf keinen Fall ging es an, sich mit der vorgefundenen Regelung auf Kosten der Autorität des Staates abzufinden.

Bisher war Träger der Gemeindeverwaltung der „Consiglio Comunale", der Gemeinderat. Er wurde durch Wahl von seiten der für Verwaltungsangelegenheiten in Betracht kommenden Gemeindewähler gebildet und amtierte vier Jahre. Als beschließendes Organ

---

[14] Vgl. z. folgd. Rienhardt, a. a. O., S. 66 ff.

[15] Art. 18, Abs. 1 zit. Ges.

[16] Dieser steht an der Spitze jener Beamtenorganisation, die den Geschäftsbetrieb der Gemeinden und der Provinz, besonders im Kassen- und Buchführungswesen, zu überwachen hat.

[17] Vgl. Rienhardt, a. a. O., S. 73 ff.; und Zanobini: L'amministrazione locale, Padova 1936, S. 103 ff., 302 ff. — [18] Vgl. Tempel, a. a. O., S. 19—22.

[19] Vgl. z. folgd. Benedicenti: Die neuen Reformen der öffentlichen Verwaltung in Italien, in Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 18 (57), Tübingen 1930, S. 189 ff.

der Gemeinde traf er über alle Verwaltungsangelegenheiten Bestimmung. In Vertretung des Gemeinderates überwachte die aus der Zahl seiner Mitglieder gewählte „Giunta Comunale" — Gemeindeausschuß — den Gang der Verwaltung, die in dringenden Fällen das Recht selbständiger Beschlußfassung an Stelle des Gemeinderates hatte. Vollziehendes Organ und formelles Oberhaupt war der „Sindaco", der vom Gemeinderat auf die Dauer von vier Jahren gewählte Bürgermeister, der in diesem und in der Giunta Comunale den Vorsitz führte. Als Leiter der Gemeindeverwaltung unterstand ihm als einziges Mittel der Exekutive die Gemeindepolizei. Neben seiner Tätigkeit der Führung der Gemeindeverwaltung in gemeindeeigenen Angelegenheiten war er als Beamter des Staates auch ausführendes Organ für den der Gemeinde vom Staat übertragenen Aufgabenkreis.

Der Grundgedanke dieser Organisation war, daß die Gemeinde nicht im Gegensatz zum Staat stehen, sondern als eine Form und ein Stück der Staatsverwaltung selbst gelten sollte[20]. Auch in Italien hatte der Liberalismus den Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung mit dem auf dem Einfluß der Französischen Revolution beruhenden Parlamentarismus verbunden. Dieser zeigte auch auf diesem Gebiete die in seiner Natur liegenden Mängel immer deutlicher. Die Selbständigkeit entartete zur Zügellosigkeit, Wahlurne und Stimmschein herrschten. Die Rechte des einzelnen gingen denen des Staates vor. Es war der Verfall der Grundsätze von Autorität und Rangordnung, die jede Gemeinschaft beachten muß.

So führte auch in den Gemeinden die Vermehrung der Parteien, die Anonymität der Stimmenmehrheit, die Scheu vor der Verantwortung und die rücksichtslose Vertretung der Sonderinteressen zur Korruption und zur Zerrüttung der Gemeindefinanzen. Der Unterschied zwischen dem Staat als dem Träger der ursprünglichen Gewalt und der Gemeinde als Trägerin abgeleiteter Gewalt wurde immer mehr verwischt. Die Gemeinde war auf dem Wege, zur Beherrscherin des Staates zu werden. „Der liberalen Vorstellung erschien die Gemeinde historisch und tatsächlich als gewissermaßen völlig autonomes Gebilde[21]."

Diese vom Staat fortführenden und ihn auflösenden Bestrebungen zu beseitigen und die weitere Entartung der Selbstverwaltung zu verhindern, war die Aufgabe, die der Faschismus als erste in Angriff nehmen mußte. Er tat dies in der Weise, daß er dem Begriff und der Autorität des Staates, wie bereits gezeigt wurde, neue Kraft verlieh und diesem von neuem den ihm zukommenden hohen ideellen und materiellen Wert gab, ohne damit einen Polizeistaat zu schaffen[22]. Als Folge der faschistischen Staatsauffassung erfuhr die Gemeinde eine äußerst gründliche Reform, „damit innerhalb der

[20] Dem widersprach freilich, daß die Regierung keinerlei Einfluß auf die Bestellung des Sindaco hatte, während die Ernennung des Präfekten immerhin noch durch königliches Dekret erfolgte.

[21] Griziotti: Kommunalverwaltung und Kommunalfinanzen in Italien, in Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1. Jahrg., Stuttgart-Berlin 1934, S. 93.

[22] Vgl. Mussolini: La Dottrina del Fascismo, Milano-Roma 1932, S. 17.

Souveränität des Staates der Zusammenhang der kommunalen Gemeinschaft mit der Gemeinschaft der Nation sichergestellt würde“[23]. Das Ziel war mit Mussolinis Formel „Tutto nello Stato, niente fuori dello Stato, nulla contro lo Stato“[24] gesteckt. Die Wirkung der Reform beschränkte sich darauf, den Organen der Gemeindeverwaltung gegenüber der Gemeindebürgerschaft durch enge Bindung an die Regierung größere Autorität zu verleihen und sie zu unkomplizierten, starken, schnellen und wirksamen Werkzeugen des Regimes zu machen: „Semplice nell'organizzazione, rapido nei movimenti, efficace nell'azione[25].“

B. Die faschistische Neuregelung der Gemeindeverfassung.

Der Umbau des Alten, die „riforma podestarile“, vollzog sich allmählich[26]. Er nahm seinen Anfang, von geringfügigen vorbereitenden Maßnahmen abgesehen, mit dem Gesetz vom 4. Februar 1926 (Nr. 237) über die „Einrichtung des Podestà und der Consulta municipale in den Gemeinden unter 5000 Einwohnern“[27]. Hiermit wurde die bisherige, auf dem Gesetz von 1915[28] beruhende Verfassung der Gemeinden aufgehoben und die Verwaltung der kleineren Gemeinden neu geordnet[29], indem zwei Grundprinzipien durchgeführt wurden: Einmal die Einteilung der Gemeinden in Kategorien nach der Einwohnerzahl, zweitens die Zusammenfassung von Gemeinden, die zu klein waren, um einen eigenen Verwaltungsapparat zu unterhalten. Ergänzende Bestimmungen wurden in dem kurz darauf folgenden Gesetzeserlaß vom 15. April 1926 (Nr. 765) getroffen, wonach die Einsetzung von Podestà auch in Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern zugelassen wurde, sofern sie als Kur- und Badeorte oder Zentren des Fremdenverkehrs vom Innenministerium anerkannt waren. In diesen Gemeinden war ein Kurkomitee mit Selbstverwaltung zu bilden (Azienda autonoma di cura), dem auch der Podestà als Mitglied angehörte und dessen Verwaltung er im Falle der Auflösung allein übernahm.

Schon durch königlichen Gesetzeserlaß vom 3. September 1926 (Nr. 1910), der in das spätere Gesetz vom 2. Juni 1927 (Nr. 857) umgewandelt wurde, wurde die inzwischen bewährte Neuordnung in allen Gemeinden, außer Rom und Neapel, durchgeführt, die nach zehnjähriger Entwicklung mit dem heute in Kraft befindlichen Gemeinde- und Provinzialgesetz vom 3. März 1934 abgeschlossen

[23] Griziotti, a. a. O., S. 94.

[24] Mussolini am 28. Oktober 1926 „Discorso ai Milanesi“, zit. nach Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 70.

[25] Carollo d'Anna: Il Podestà e la Consulta Municipale, Neapel 1928, S. 81.

[26] Vgl. Benedicenti, a. a. O., S. 206—208.

[27] Legge 4 febbraio 1926, n. 237 „Istituzione del Podestà e della Consulta municipale nei Comuni con popolazione non eccedente i 5000 abitanti“.

[28] Siehe oben S. 18, Fußnote 1.

[29] Über die italienische Gemeinde nach dem Gesetz vom 4. Februar 1926 vgl. Mathias: Die Stellung des Podestà in der faschistischen Hierarchie, Leipziger Dissertation, 1933.

wurde. Dieses stellt eine Neufassung des Gesetzes vom 4. Februar 1926 dar. Es enthält nicht nur eine organisatorische Neuregelung der Gemeindeverfassung, sondern bringt, ebenso wie die Deutsche Gemeindeordnung für die deutschen, eine neue, von neuem Geist getragene einheitliche Ordnung für alle italienischen Gemeinden. Trotz teilweiser Übernahme der bestehenden Gesetzgebung wurden doch wesentliche Änderungen vorgenommen. Grundgedanke der Reform war, daß die Gemeinde ein Organ der mittelbaren Staatsverwaltung sei zur Erfüllung bestimmter Obliegenheiten, die zwar zu den Belangen des Staates gehören, jedoch aus Zweckmäßigkeitsgründen nicht unmittelbar durch den Staat, sondern durch die Gemeinde zu erfüllen sind.

a) Der Podestà.

So entstand aus politischen und praktischen Erwägungen heraus die Institution des Podestà[30]. Mit dieser Einrichtung knüpft die faschistische Gemeindeverfassung an das Amt des Podestà aus der Zeit von 1150—1250 an[31], doch hat sie lediglich seinen Namen, nicht aber seine rechtliche Stellung[32] auf heute übertragen. Das Amt des Podestà hat zwar heute noch dieselbe Bedeutung insofern, „als es sich beide Male um ein schiedsrichterliches Oberhaupt der kommunalen Angelegenheiten unter der Regierungsaufsicht handelt“[33].

Mit Einführung dieser Institution, die auf der Idee einer unbeschränkten Regierungsmacht gegründet ist, wurde in wahrhaft revolutionärer Weise das Verwaltungswahlsystem der demoliberalen Ära aufgehoben und durch das System der Ernennung von oben und der Einheit des Organs ersetzt: „Con l'istituzione del podestà, al sistema della rappresentanza elettiva — designazione dal basso — e collegiale, preposta all'amministrazione dei comuni, venne sostituito quello della unicità dell'organo e della designazione dall'alto“[34].

Die ernannten Podestà traten im Interesse einer organischen Einheitlichkeit der Verwaltung in allen Gemeinden Italiens an die Stelle der aufgehobenen Gemeinderäte[35]. Diese Abschaffung der Wahl des wichtigsten Gemeindeorgans bedeutet keineswegs eine Verstaatlichung der Selbstverwaltung, sondern, da nicht nur die Gemeinde-, sondern auch die Gesellschaftsordnung in den Staat eingegliedert ist, die Integration in den Rahmen des Staates, die sich aus der Totalität des Politischen ergibt[36].

---

[30] Art. 38—63 des Gemeinde- und Provinzialgesetzes vom 3. März 1934. (Siehe oben, S. 20, Fußnote 7.)

[31] Zum erstenmal erscheint die Amtsbezeichnung „Podestà“ um das Jahr 1150 in Bologna und Mailand (vgl. Bornhak, a. a. O., S. 152; Mathias, a. a. O., S. 20).

[32] Bornhak, a. a. O., S. 152.

[33] Ardy: Die Neuordnung der Kommunalverwaltung in Italien, in Jahrbuch für Kommunalwissensch., 3. Jahrgang, Stuttgart-Berlin 1936, S. 162.

[34] Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 69.

[35] Vgl. Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 71.

[36] Lediglich für Rom gilt eine Sonderregelung. Siehe unten S. 31.

Der Podestà ist der Führer der Gemeinde[37] als Organ ihres selbständigen Verwaltungswillens[38]. In ihm vereinigen sich die Kompetenzen sämtlicher ehemals gewählten Organe. Er wird durch königliches Dekret ernannt und vor dem Amtsantritt vom Präfekten vereidigt[39]. Leistet er den Eid nicht, so kann er seine Funktionen nicht ausüben und das Ernennungsdekret bleibt ohne rechtliche Wirkung[40]. Die Aufgaben des Podestà sind in den Artikeln 52—63 wie folgt umschrieben[41]:

Der Podestà trägt als Oberhaupt der Gemeinde die Verantwortung für ihre sämtlichen Verwaltungsmaßnahmen und Rechtshandlungen. Er vertritt sie nach innen und außen, schließt in ihrem Namen Verträge und führt ihre Prozesse, er beruft die Consulta (das Ratsorgan) ein, setzt deren Tagesordnung fest und führt in ihr den Vorsitz, entscheidet über die Ordnung und den Geschäftsbereich der einzelnen Zweige der Verwaltung und Einrichtungen der Gemeinde, übt im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften die Disziplinargewalt über die Beamten und Angestellten der Gemeindeverwaltung aus, überwacht und leitet deren Tätigkeit, um sie in Übereinstimmung zu halten mit den Gesetzen, Verordnungen und den politischen Zielen der Staatsführung, beaufsichtigt die innerhalb der Gemeinde bestehenden Unterstützungs- und Wohlfahrtseinrichtungen, kontrolliert die Rechnungsführung der Pfarreien, soweit ihnen öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt sind, übt gemeindepolizeiliche Befugnisse auf dem Gebiet des Sicherheits-, Verkehrs-, Gesundheits-, Markt- und Bauwesens aus und entscheidet alleinverantwortlich über die gesamte Haushaltsführung, sowie über die Verwaltung und Verwendung des Gemeindevermögens. In seiner Eigenschaft als Vertreter der Staatsgewalt ist er für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit verantwortlich. Er hat nach Maßgabe der Gesetze und Verordnungen und der ihm vom Präfekten erteilten Weisungen das Recht zur Durchführung aller im öffentlichen Interesse gebotenen Maßnahmen. Darüber hinaus unterstützt er die Militärbehörden bei der Erfassung der Wehrpflichtigen, führt die amtlichen Einwohnerregister und fungiert als Urkundsbeamter in Personenstandsfragen.

Der Podestà ist der Garant der staatlichen Exekutive in der Gemeinde, ein Capo del Governo „en miniature". Da er nicht mehr von Selbstverwaltungskörperschaften gewählt wird, bedarf er rechtlich auch nicht mehr deren Vertrauens. Dafür ist er seinerseits Vertrauensmann des Regimes.

Im Regelfalle ist eine abgeschlossene akademische — wissenschaftliche oder technische — oder gleichwertige Vorbildung Voraussetzung für die Ernennung zum Podestà[42]. Der faschistische Staat räumte mit dem Mißstand auf, daß — vor allem in den ländlichen

[37] Artikel 50 zit. Ges. — [38] Vgl. Mehlis, a. a. O., S. 52.
[39] Artikel 45 zit. Ges. — [40] Artikel 45, Abs. 5 zit. Ges.
[41] Vgl. hierzu Vollweiler: Die Kommunal- und Provinzialverfassung im faschistischen Italien, in Württembergische Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege, 31. Jahrgang, Stuttgart 1938, S. 97 ff.
[42] Artikel 43 zit. Ges.: Besitz der Lehrbefähigung. Im übrigen bestimmt sich

Gemeinden — Männer ohne die erforderlichen Eigenschaften, ja sogar Analphabeten, für dieses Amt gewählt wurden[43].

Die Amtsdauer des Podestà beträgt in der Regel vier Jahre[44]. Jedoch kann eine Verlängerung und Neubestätigung im Amt erfolgen. Die Ernennung auf feste Amtsdauer sichert dem Podestà Unabhängigkeit von Parteigunst und die Möglichkeit, sich erfolgreich einzuarbeiten. Dies wiederum macht häufige Wiederernennung und damit Kontinuität der öffentlichen Verwaltung praktisch möglich.

Der Präfekt der Provinz kann den Podestà auch in eine andere Gemeinde der Provinz versetzen, sofern es sich nicht um Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern handelt. In den Städten mit höchstens 100 000 Einwohnern kann der Minister des Inneren einen, in Großstädten zwei Vizepodestà ernennen[45]. Auch diese werden auf vier Jahre bestellt und können gleichfalls erneut im Amt bestätigt, aber auch jederzeit abberufen werden[46]. Der Präfekt kann dem Minister des Inneren die Abberufung des Podestà vorschlagen, die dann — wie die Ernennung — durch königliche Entschließung erfolgt.

Das Amt des Podestà wie des Vizepodestà ist unbesoldet[47]. In besonderen — „absoluten" — Ausnahmefällen kann der Minister des Inneren durch den Präfekten nach Maßgabe der Finanzlage der Gemeinde eine Dienstaufwandsentschädigung[48] — „indennità di carica" — aus dem Budget der Gemeinde bewilligen[49], „che in tal caso ha le caratteristiche di un vero e proprio compenso per l'opera prestata"[50]. Die Leiter der Gemeinden sind also Staats-, jedoch nicht Berufsbeamte. Sie üben ihre Befugnisse ehrenamtlich aus.

b) Die Consulta.

In den Hauptorten der Provinz sowie in den Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern wird der Podestà durch die „Consulta", ein Kollegium mit ausschließlich beratenden und begutachtenden Befugnissen, unterstützt[51]. Ihre Mitgliederzahl wird vom Präfekten festgesetzt und schwankt je nach der Größe der Gemeinden zwischen mindestens 6 und höchstens 40. In Städten bis zu 100 000 Einwohnern beträgt sie höchstens 24. — Die Consulta setzt sich zu

---

die hier geforderte Gleichwertigkeit nach den vom Erziehungsminister zu treffenden Bestimmungen.

[43] Vgl. Benedicenti, a. a. O., S. 208.

[44] Artikel 42 zit. Gesetz. — [45] Art. 38, Abs. 4 zit. Ges.

[46] Art. 38, Abs. 4 zit. Ges. — [47] Art. 40, Abs. 1 zit. Ges.

[48] Diese Auslagenvergütung darf sich jedoch nicht zu einem getarnten Gehaltsbezug steigern. — Ob diese fast als Rückfall in den Feudalismus anmutende Beschränkung der Auswahl für den Posten der Podestà auf Männer mit einem immerhin erforderlichen beträchtlichen Eigenvermögen wünschenswert ist, erscheint zweifelhaft. Diese eigentümliche Formung der Führerschaft hinsichtlich der Unentgeltlichkeit des Amtes hat mit dem hierarchischen Prinzip nichts zu tun. Sie steht offenbar mit der Lösung des Führergedankens, der sich in Deutschland durchgesetzt hat — nämlich Männer mit hoher technischer Sonderausbildung unter fester beruflicher Bindung für dieses Amt zu bestellen —, im Widerspruch.

[49] Art. 40, Abs. 2 zit. Ges.

[50] Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 77, Anm. 99. — [51] Art. 39 zit. Ges.

gleichen Teilen aus Vertretern der Kopf- und der Handarbeit zusammen[52]. Auch Frauen können in dieses Kollegium aufgenommen werden[53], während ihnen sonst die Führerstellungen und die Mitgliedschaft in anderen körperschaftlichen Organisationen regelmäßig nicht zugänglich sind.

Die Amtsdauer der Mitglieder der Consulta beträgt wie die des Podestà vier Jahre. Nach Ablauf dieser Zeit erfolgen neue Berufungen, für die die Wiederverwendung der bisherigen Mitglieder unbeschränkt zulässig ist. Wie der Podestà, so sind auch die Mitglieder der Consulta ehrenamtlich tätig[54].

Zur Rechtswirksamkeit der Ratstagungen ist erforderlich, daß mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Die Meinungsäußerungen — „parere" — erfolgen auf Grund absoluter Stimmenmehrheit[55]. Die Mitglieder erweisen sich als anwesend durch Stimmabgabe. Wer sich von der Abstimmung fernhält, gilt als abwesend. Die Abstimmung ist, außer in Personalfragen, in welchem Falle sie geheim durch Stimmzettel erfolgt, innerhalb der Körperschaft offen.

Daß überhaupt Abstimmungen erfolgen, erscheint auf den ersten Blick wie ein Überrest parlamentarischer Gepflogenheiten. Der Podestà ist jedoch an das Ergebnis dieser Abstimmungen rechtlich in keiner Weise gebunden: „I pareri della consulta non sono mai vincolanti"[56]. Selbst bei Einstimmigkeit des Abstimmungsergebnisses braucht er dieses nicht zu berücksichtigen, — was allerdings eine außerrechtliche, politische, soziale und moralische Bindung des Podestà an die Meinung seines Ratskollegiums nicht ausschließt! Denn es ist die Aufgabe dieser Institution, die „einzelnen produktiven Bestrebungen" innerhalb der Gemeinde zur politischen Geltung zu bringen[57].

Materiellrechtlich ist die Abstimmung der Consulta bedeutungslos. Sie ist lediglich eine Art Registrierung. Da der Podestà für seine sämtlichen Entscheidungen die alleinige Verantwortung trägt, bleibt es ihm überlassen, ob er sich der Meinung der Majorität oder der Minorität anschließen will oder eine dritte Meinung vertritt. Der Sinn dieser Regelung liegt darin, ein Abwälzen der Verantwortung auf die Consulta unmöglich zu machen und den Podestà zu hindern, hinter Mehrheitsbeschlüssen Deckung zu suchen.

In folgenden Fällen jedoch ist der Podestà rechtlich verpflichtet, das Gutachten der Consulta einzuholen, so, wenn es sich handelt um[58]:

1. die Haushaltsrechnung,
2. Ausgaben, die den Haushalt für mehr als 5 Jahre belasten,
3. Annahme von Vermächtnissen und Schenkungen,
4. Errichtung von kommunalen Zusammenschlüssen (Zweckverbänden),

[52] Art. 65 zit. Ges. — [53] Art. 68 zit. Ges.
[54] Art. 40 zit. Ges. — [55] Art. 74, Abs. 2 zit. Ges.
[56] D'Alessio: Istituzioni di diritto amministrativo italiano, Turin 1934, S. 392 (Band I).
[57] Vgl. Lufft: Führer, körperschaftliche Organe, Bürokratie nach dem neuen italienischen Gemeinde- und Provinzialgesetz, in Reichsverwaltungsblatt. Band 55, Berlin 1934, S. 539. — [58] Art. 79—82 zit. Ges.

5. Auferlegung von Abgaben und die entsprechenden Vorschriften,
6. Erwerb von Industrieunternehmungen oder von Immobilien,
7. Führung von Prozessen und Erfüllung von Verpflichtungen im Wert von mehr als 50 000 Lire,
8. Übernahme von Verpflichtungen, die jährlich 100 000 Lire übersteigen, falls nicht bestimmte Sicherheiten gegeben sind,
9. Veräußerungen von Immobilien, von öffentlichen Schuldverschreibungen, von Kredit- und Industriepapieren u. a. im Werte von mehr als 100 000 Lire,
10. Darlehen jeder Art,
11. Regulierungs- und Erweiterungspläne,
12. Ermietung und Vermietung von Immobilien für länger als 12 Jahre,
13. Veränderungen in der Klassifizierung der Straßen sowie Ausbau- und Unterhaltungspläne hierzu,
14. Ordnung des gemeindlichen Gesundheits-, Erziehungs- und Polizeiwesens,
15. Ordnung der Amtsstellen, der Dienstgeschäfte und Verordnungen über die Besoldung und die Rechtsverhältnisse des Gemeindepersonals.

Wird in derartigen Fällen eine Entscheidung des Podestà von der Consulta nicht gebilligt, so wird darüber ein Protokoll aufgenommen, und der Präfekt entscheidet. — Wie ersichtlich, werden hier in radikaler Weise Methoden zur Stärkung der Autorität des Gemeindeoberhauptes und zur Beschleunigung des Verwaltungsganges eingeführt, die von denen der Demokratie sehr verschieden sind!

Die durch den Faschismus mit Recht von den Gemeinden geforderte tiefgreifende geistige und materielle Reform, die von den internen Anordnungen bis zu den großen öffentlichen Arbeiten alles einer Änderung unterzogen hat, hat auch der moralischen Seite der Gemeindevertretung neues Gewicht und neue Auslegung gegeben: „Der Podestà kann nicht abwesend sein bei den Feierlichkeiten, die die neuerstandene Größe des Vaterlandes, seinen neuen militärischen Charakter und seine politische Einheit zum Anlaß haben“ [59]. Für derartige Fälle steht ihm ein eigens hierfür errichteter Fonds zur Verfügung, aus welchem die Aufwendungen, „che il comune deve necessariamente assumere per il propio prestigio, in occasione di ceremonie, manifestazioni pubblici ecc.“ [60], bestritten werden.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Einführung eines besonderen Amtszeichens für den Podestà, das in einer Seidenschärpe in den Farben der italienischen Trikolore mit dem Wappen des Staates besteht und um den Körper zu tragen ist [61].

---

[59] Ardy, a. a. O., S. 162.
[60] Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 245, Anm. 257; Art. 97—105 zit. Ges.
[61] Art. 46, a. a. O.

c) Der Gemeindesekretär.

Eine wichtige Rolle in der Gemeindeverwaltung spielt ferner der Gemeindesekretär, „ein kontinuierliches Element des Gemeindelebens selbst“ [62]. Mit seiner Person befassen sich allein 46 Artikel des Gesetzes [63]. Er steht an der Spitze der Gemeindebürokratie. Durch die Neuregelung ist er zum Staatsbeamten erhoben worden. Rechtlich und wirtschaftlich zählt er zu den Berufsbeamten der inneren Verwaltung.

Die Stellung des Gemeindesekretärs hat gegenüber früheren Zeiten eine erhebliche Änderung erfahren. Während er einst von den kommunalen Körperschaften gewählt wurde und rechtlich nur diesen unmittelbar verantwortlich war, ist er nunmehr Untergebener des Podestà. Seine beamtenrechtliche Stellung zeigt, daß die faschistische Gesetzgebung die juristische Persönlichkeit der Gemeinde gegenüber dem Staat in beachtlichem Maße eingeschränkt hat, aber dennoch ist der Gemeindesekretär ein Organ der Gemeinde, und die von ihm in Ausübung seines Amtes vollzogenen Akte sind rechtlich Akte der Gemeinde [64].

Die Gemeindesekretäre werden durch das Gesetz vom 3. März 1934 zu einem neuen, eigenen Berufsstand zusammengefaßt, der dem Präfekten und damit der Regierung untersteht. Diese Zusammenfassung hat den Zweck, ein Reservoir zu schaffen, aus dem nach Bedarf die Sekretäre der Gemeinden und Provinzen und deren Stellvertreter entnommen werden können. Eine gesetzliche Bindung nach dieser Richtung besteht jedoch nicht. Beim Innenminister bzw. beim Präfekten werden Verzeichnisse der Angehörigen dieses Berufsstandes geführt.

Die Ernennung zum Gemeindesekretär geht in den größeren Gemeinden und Provinzen vom Minister des Inneren, in den kleineren Gemeinden vom Präfekten aus. Sie erfolgt also nicht durch den Podestà. Dieser vereidigt lediglich den Sekretär vor dem Dienstantritt [65]. Die Prüfungs- und Anstellungsverhältnisse des Sekretärs, seine Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis werden vom Staat bestimmt. Der Sekretär ist somit reiner Staatsbeamter, der zwar von der Gemeinde besoldet wird, allein nach den vom Gesetz festgelegten Sätzen. — Diese Eigenschaft als Staatsbeamter bedeutet allerdings nicht, daß der Gemeindesekretär damit außerhalb des Bereichs der gemeindlichen Autorität gerückt sei! Die hierarchische Abhängigkeit des Sekretärs von der staatlichen Autorität vermag nichts an der Tatsache zu ändern, daß der Sekretär dienstlich dem Podestà untergeordnet ist [66]: „Il segretario comunale dipende gerarchicamente dal podestà“ [67]. Er hat dessen Befehlen zu ge-

[62] Ardy, a. a. O., S. 164. — [63] Art. 173—219 zit. Ges.

[64] Vgl. Lo Verde, a. a. O., S. 151. — [65] Art. 138 zit. Ges.

[66] Vgl. Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 346, Anm. 388: „La qualifica di funzionario dello Stato non sottrae il segretario da ogni vincolo verso l'autorità comunale. Pur essendo stabilita la dipendenza gerarchica dei segretari dalle autorità dello Stato investite del potere di vigilanza sui comuni, tuttavia essi mantengono inalterato il vincolo di subordinazione gerarchico verso il podestà.“

[67] Art. 173, Abs. 2 zit. Ges.

horchen und seine Anordnungen auszuführen. Aber die tatsächliche Machtstellung des Podestà gegenüber dem Gemeindesekretär ist nur eine beschränkte, da ihm seinerseits eine Einschränkung der dienstlichen Befugnisse des Sekretärs nicht möglich ist. In vielen Fällen ist der Podestà unmittelbar auf die Mithilfe des Sekretärs angewiesen und kann ohne ihn nicht rechtswirksam handeln [68].

Das dem Gemeindesekretär unterstellte übrige Personal der Gemeindeverwaltung — Beamte, Angestellte und Arbeiter — gehört nicht zu den staatlichen Berufsbeamten. Seine rechtliche Stellung ist jedoch den für jene geltenden Grundsätzen angepaßt [69]. Sie ergibt sich aus dem Statut, das jede Gemeinde aufzustellen verpflichtet ist. Hierbei sind ihr lediglich einige Auflagen allgemeiner Natur gemacht, so z. B. daß die Arbeitsbedingungen im Verhältnis zu den Arbeitsbedingungen des Sekretärs „angemessen" sein müssen — was vor allem auch für die Besoldung gilt —, oder daß die Bezahlung dieser Gehälter und Löhne nötigenfalls allen sonstigen finanziellen Verpflichtungen der Gemeinde vorgeht.

Der Berufsstand der Gemeindesekretäre gliedert sich in acht Stufen. Hinsichtlich der Personenauswahl wird ein strenger Maßstab angelegt, um eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeindeverwaltung zu erreichen. Die an den Gemeindesekretär gestellten Anforderungen sind nunmehr ähnlich hohe wie die für den Podestà geltenden. Während früher jeder unbescholtene Bürger dieses Amt bekleiden konnte [70], erfolgt jetzt der Eintritt in den Berufsstand des Gemeindesekretärs in die unterste Stufe nach einer öffentlichen Eignungsprüfung. Zu den geforderten persönlichen Eignungsmerkmalen gehört u. a. Gymnasialreife, vollständige Gesundheit und körperliche Tüchtigkeit sowie — wie auch bei dem übrigen Gemeindepersonal — Zugehörigkeit zur Faschistischen Partei.

Nach bestandener Prüfung rückt der Sekretär in die unterste Stufe ein, aus der er nach mindestens dreijähriger Dienstzeit in die nächsthöhere aufrückt. Das Gehalt steigt mit der Stufe und dem Dienstalter. Gehaltserhöhungen von seiten der Gemeinde oder den gesetzlichen Gehaltsplan übersteigende Zulagen sind nicht zulässig. Die Beförderung erfolgt durch den Präfekten und richtet sich in erster Linie nach Tüchtigkeit und Bewährung im Amt. Für Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern ist die Beförderung grundsätzlich vom Bestehen einer erneuten Prüfung abhängig.

Mit dem Gemeindesekretär ist die Grenze der Macht der Gemeinde hinsichtlich der wirklichen Verwaltungsorganisation nach unten erreicht. Ein erneutes Emporkommen der Korruption soll dadurch ausgeschlossen werden. Aus diesem Grunde erfolgte schließlich auch die wirtschaftliche Sicherstellung des Gemeindesekretärs und der sonstigen Beamten und Angestellten der Gemeinde. Durch geldliche Unabhängigkeit sollte das Personal den schädlichen Einflüssen der ört-

---

[68] So bei den „Überlegungen", die er dem Präfekten zur Erteilung der Ausführungsermächtigung unterbreitet. — Vgl. Lufft, a. a. O., S. 540.

[69] Art. 220—234 zit. Ges.

[70] Art. 2 des Gesetzes vom 2. Oktober 1919 (Nr. 1853).

lichen Umgebung entzogen und in den Stand gesetzt werden, seine Obliegenheiten in größerer Unabhängigkeit und ausschließlich zugunsten der Allgemeinheit zu erfüllen.

d) Das Governatorato di Roma.

Eine Sonderregelung der Gemeindeverfassung gilt für die Stadt Rom bereits seit dem Jahre 1925[71] in Form einer besonderen Verfassung, in der die unmittelbare Staatsverwaltung überwiegt[72]. Das Gesetz von 1925 wurde im Jahre 1926 reformiert[73] und mit geringfügigen Änderungen in das Gesetz vom 3. März 1934 übernommen[74].

Die Hauptstadt des faschistischen Italien wurde in ein Gouvernement umgebildet, dem die Eigenschaft einer juristischen Körperschaft mit öffentlichem Charakter zuerkannt wurde. Es versieht nicht nur die Gemeindeobliegenheiten, sondern übt auch alle staatlichen und provinziellen Befugnisse aus, die ihm der Staat nach eigenem Ermessen überträgt[75]. — Die Geschäftsführung und Verwaltung liegt in den Händen des Gouverneurs und Vizegouverneurs[76]. Beide werden auf Beschluß des Ministerrates und Vorschlag durch den Innenminister durch Dekret des Königs ernannt und sind seit dem Gesetz vom 6. Dezember 1926 reine Organe der Regierung. Artikel 7 dieses Gesetzes erklärt ausdrücklich, daß sie Staatsfunktionäre sind und allein dem Innenminister unterstehen.

Zu ihrer Unterstützung besteht die „Consulta di Roma“[77], eine Ratsversammlung von zwölf ehrenamtlichen, vom Minister des Inneren auf die Dauer von vier Jahren ernannten Mitgliedern, und ein Generalsekretariat[78].

Die gesamte Verwaltung untersteht, unbeschadet der politischen Rechte des Präfekten der Provinz, der unmittelbaren Überwachung durch die Zentralinstanz, den Minister des Inneren.

Der Gouverneur von Rom nimmt in der Hauptstadt dieselbe Stellung mit denselben Befugnissen ein wie der Podestà in den kleinen Gemeinden[79]. „Il Governatore rassiume in sè tutti i poteri già attribuiti al sindaco, alla giunta ed al consiglio comunale, ed ora al podestà (Art. 353), in materia amministrativa[80].“ Seine Machtstellung ist jedoch insofern erweitert, als seine Entschließungen keiner irgendwie gearteten Genehmigung einer übergeordneten Instanz bedürfen, sondern mit sofortiger Wirkung in Kraft treten und unanfechtbar sind: „I provvedimenti del Governatore sono immediatamente esecutori non abbisognando di alcuna approvazione. Essi sono anche provvedimenti definitivi, nel senso che contro i medesimi non è ammesso alcun ricorso in via gerarchica[81].“

[71] Gesetz vom 28. Oktober 1925 über den Gouverneur von Rom.
[72] Vgl. Meriggi, a. a. O., S. 562; Lo Verde, a. a. O., S. 154; Benedicenti, a. a. O., S. 219—222; D'Alessio, a. a. O., S. 374—377
[73] Gesetz vom 6. Dezember 1926. — [74] Art. 344—402 zit. Ges.
[75] Art. 344 zit. Ges. — [76] Art. 346, Abs. 1 zit. Ges.
[77] Art. 346, Abs. 2 zit. Ges. — [78] Art. 347 zit. Ges.
[79] Art. 353 zit. Ges. — [80] Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 618.
[81] D'Alessio, a. a. O., S. 376.

Diese bevorzugte Stellung Roms findet ihre Rechtfertigung in der geschichtlichen Bedeutung der Stadt und den an sie als Mittelpunkt des italienischen Imperiums zu stellenden nationalen und internationalen Forderungen [82] [83].

e) Umfang und Mittel der Staatsaufsicht.

Die Überwachungs- und Eingriffsrechte der Staatsaufsichtsbehörden gegenüber der Gemeinde sind in den Artikeln 97 ff. des Gesetzes geregelt. Danach gilt folgendes:

„Die Beschlüsse des Podestà, ausgenommen die über die reine Vollziehung bereits getroffener und im Rahmen des Gesetzes durchgeführter Maßnahmen, müssen in doppelter Abschrift dem Präfekten übersandt werden, der ihren Empfang bestätigt.

Der Präfekt versieht die Beschlüsse, die nicht der Zustimmung des Provinzialverwaltungsausschusses unterliegen, mit dem Vollstreckbarkeitsvermerk [85], sofern er sie für ordnungsmäßig befindet. Im gegenteiligen Falle kann er sie aus gesetzlichen Gründen für nichtig erklären oder seine Zustimmung [86] aus sachlichen Gründen verweigern . . .

Es steht im Ermessen des Präfekten, wenn er es für geboten erachtet, auch die Übersendung der Beschlüsse über die reine Vollziehung bereits gebilligter Maßnahmen zu verlangen [87]."

Eine Ausnahme von dieser Vorschrift besteht für alle Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern. Hier bedürfen die Beschlüsse des Podestà, die obligatorische Ausgaben innerhalb der Grenzen des Etats begründen, des Vollstreckbarkeitsvermerks des Präfekten nicht [88].

Der Präfekt kann die Bestätigung der Beschlüsse verweigern und damit den Vollzug der betreffenden Maßnahme verhindern. Da er

---

[82] Eine Sonderregelung bestand durch das Gesetz vom 15. August 1925 über den Oberkommissar von Neapel für die Verwaltung der Stadt und Provinz Neapel. Hier vereinigte ein „Hoher außerordentlicher Kommissar" die Funktionen des Präfekten und der Gemeindeverwaltung in sich. Er wurde unterstützt durch einen technischen Verwaltungsausschuß (Comitato tecnico amministrativo). Heute gilt auch für Neapel die Verfassung vom 3. März 1934. — Für die neu gegründeten Gemeinden Littoria und Sabaudia sowie andere Gemeinden, die im Bereiche der Urbarmachung der Pontinischen Sümpfe liegen, waren die in den übrigen Gemeinden dem Präfekten von Rom zufallenden Befugnisse ebenfalls einem Sonderkommissar übertragen. Seit dem 18. Dezember 1934 ist jedoch eine neue Provinz „Littoria" ins Leben getreten, die sämtliche im Gebiet des „Agro Pontino" entstandenen Gemeinden, darunter als jüngste seit dem 28. Oktober 1937 die Gemeinde „Aprilia", umfaßt, und für die ebenfalls die übliche Regelung gilt.

[83] Vergleichsweise sei erwähnt, daß auch für andere europäische Hauptstädte — Berlin, London, Paris — Sonderregelungen der Gemeindeverfassung bestehen.

[84] Vgl. hierzu Weidemann: Gemeindeverfassung in Italien, in Die nat.-soz. Gemeinde, München 1936, S. 324 ff.; Vollweiler, a. a. O., S. 97 ff.; Eisentraut: Die neue ital. Gemeindeverfassung, bes. im Vergleich mit dem preuß. Gesetz vom 15. Dezember 1934, in Staats- und Selbstverwaltung, 16. Jahrg., Berlin 1935, S. 57 ff., und Pöschl: Podestà und Bürgermeister, Stuttgart 1938, S. 34 ff.

[85] „visto di esecutività." — [86] „approvazione."

[87] Art. 97 zit. Ges. — [88] Art. 98, a. a. O.

diesen Beschlüssen die Bestätigung nicht nur aus gesetzlichen, sondern auch aus sachlichen Gründen versagen kann, liegt hierin eine sehr weitgehende Ermessens- und Zweckmäßigkeitskontrolle der Gemeinde durch die Aufsichtsbehörde [89].

Daneben sind zahlreiche Beschlüsse des Podestà – je nach der Bedeutung der Angelegenheit, der Größe der Gemeinde oder je nach dem Vorliegen oder Nichtvorliegen der Zustimmung der Consulta — der Nachprüfung und Billigung durch den Provinzialverwaltungsausschuß unterworfen [90]. U. a. gehören hierzu der Voranschlag und die Übertragung von Fonds aus einer Kategorie auf eine andere des gleichen Voranschlags, Ausgaben, die den Gemeindehaushalt für mehr als fünf Jahre belasten, Auferlegung von Abgaben und die entsprechenden Vorschriften, Erwerb von Industrieunternehmungen, Führung von Prozessen und Erfüllung von Verpflichtungen im Wert von mehr als 50 000 Lire usw. [91].

Verordnungen des Podestà über Steuern, Abgaben, Hygiene und Gesundheitswesen, Bauwesen und Gemeindepolizei werden außerdem durch den Präfekten dem zuständigen Minister unterbreitet, der zur Aufhebung befugt ist [92]. Weiterhin hat der Präfekt, der Provinzialverwaltungsausschuß und der Präfekturrat ein jederzeitiges Informationsrecht [93]. Auch kann die Regierung selbst zu jeder Zeit von Amts wegen oder auf Antrag nach Anhörung des Staatsrates Maßnahmen oder Entscheidungen des Podestà sowie die darauf bezüglichen Verwaltungsakte, des Präfekten oder des Provinzialverwaltungsausschusses, die mit dem Mangel der Unzuständigkeit, Gewaltüberschreitung oder Verletzung von Gesetzen oder allgemeinen oder besonderen Anordnungen behaftet sind, aufheben [94].

Gegen das königliche Dekret ist immer der Rechtmäßigkeitsrekurs an den Staatsrat (Abteilung für gerichtliche Angelegenheiten) oder der außerordentliche Rekus an den König zulässig [95].

Aus Artikel 19 des Gesetzes ergibt sich das Recht des Präfekten, Revisionen in den Gemeinden vorzunehmen oder durch einen Kommissar vornehmen zu lassen, wie er auch einen Kommissar mit der Führung der Gemeindeverwaltung beauftragen kann. Als wirksames Mittel zur Überwachung steht im der „servizio ispettivo“ zur Seite, der durch regelmäßige oder auch überraschende Kontrollen den ordnungsmäßigen Gang und die Gesetzmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung zu überwachen hat [96]. Schließlich kann der Präfekt den Podestà wie den Vizepodestà wegen „Nichterfüllung der Amtspflichten“ oder „aus wichtigen Gründen der öffentlichen Ordnung und der Verwaltung“ vom Amt *suspendieren*. Eine Beschwerde gegen eine derartige Entscheidung des Präfekten ist nicht gegeben [97].

Der Präfekt kann, wenn Gründe des öffentlichen Interesses es geboten erscheinen lassen, auch die Consulta suspendieren [98]. Überträgt er die Leitung der Gemeindeverwaltung einem Kommissar, so

[89] Vgl. Weidemann, a. a. O., S. 325. — [90] Art. 99—101.
[91] Vgl. S. 27 f. — [92] Art. 102. — [93] Art. 340. — [94] Art. 6, Abs. I.
[95] Art. 6, Abs. 2. — [96] Art. 18. — [97] Art. 49. — [98] Art. 76, Abs. 1.

tritt die Suspension der Consulta automatisch ein[99]. Aus den gleichen Gründen ist auch der Minister des Inneren befugt, die Consulta durch Dekret *aufzulösen*[100]. Ein Rechtsmittel ist weder gegen die Suspension noch gegen die Auflösung der Consulta gegeben[101]. Allerdings muß in beiden Fällen ihre Wiedereinsetzung bzw. Neubildung binnen Jahresfrist erfolgen[102]. Solange die Consulta suspendiert oder aufgelöst ist, amtiert der Podestà allein[103].

Aus all dem geht hervor, daß die Eingriffsrechte und Kontrollbefugnisse der Staatsaufsicht sich nicht nur auf eine nachträgliche Korrektur der Willensakte der Gemeindeorgane beschränken — sie stellen vielmehr eine direkte *Mitwirkung* an deren Willensbildung dar.

III. Teil:

Die Stellung von Staat und Partei in der italienischen Gemeinde.

Die Beziehungen zwischen der Gemeinde und ihrer Führung einerseits und der Faschistischen Partei andererseits sind durch Gesetz nicht geregelt. Ebensowenig besteht eine Vorschrift über die beide Organisationen verbindenden und für beide verbindlichen Richtlinien[1].

Das faschistische Kommunalverfassungsrecht hat, obwohl die Partei dem Staat „inquadriert" ist und die gesamte politische Macht in Händen hat, keine Zusammenkoppelung von Partei und Gemeindeverwaltung durchgeführt.

Aber wenn auch der Leiter der Gemeindeverwaltung dem Präfekten und dieser wiederum der Regierung bzw. dem Minister des Inneren unterstellt ist, und wenn auch die örtliche Parteiorganisation allein der zentralen Parteiführung unterworfen ist, so besteht doch trotz dieser reinlichen Scheidung zwischen beiden voneinander völlig unabhängigen Hierarchien eine Reihe von Berührungspunkten und eine enge Fühlungnahme.

Die Partei mit ihrem fein verästelten, jedes Haus erfassenden Organisationsapparat unterstützt die Gemeinde. Diese Unterstützung geschieht vor allem auf dem bedeutungsvollen und umfangreichen Gebiet der Fürsorge. Hier treten die sozialen Einrichtungen der Partei hilfreich den Wohlfahrtseinrichtungen der Gemeinde zur Seite. Umgekehrt unterstützt die Gemeinde auch die örtliche Parteiorganisation mit Rat und Rat, beispielsweise durch Auskunftserteilung durch ihren Verwaltungsapparat und ihre Beamten[2]. Aber auch finanzielle Unterstützungen werden der Partei durch die Gemeinde zuteil, so bei der Einrichtung und Durchführung faschistischer

[99] Art. 78, Abs. 1. — [100] Art. 76, Abs. 2.
[101] Art. 76, Abs. 4. — [102] Art. 76, Abs. 3. — [103] Art. 77.

[1] Vgl. Ardy, a. a. O., S. 167 ff.

[2] In der Casa del Fascio werden Karteien über die politische Zuverlässigkeit der Gemeindebürger geführt (vgl. Ermarth, a. a. O., S. 15).

Kinderkolonien und Erholungsheime. Die Gemeinde beteiligt sich weiter freiwillig nach Maßgabe ihrer finanziellen Kräfte an der Erstellung von Parteibauten, wie der „Casa del Fascio", der „Casa Balilla" u. a. In zwei Fällen besteht sogar eine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinde zur finanziellen Beteiligung, nämlich einmal bei dem faschistischen Mutterschafts- und Kinderhilfswerk „Opera Nazionale Infanzia e Maternità" – dem nationalsozialistischen „Hilfswerk Mutter und Kind" entsprechend –, und zweitens hinsichtlich der „Opera Nazionale Balilla", der nach dem Genueser Knaben Perasso Balilla benannten staatlichen Jugendorganisation, der in Deutschland Hitler-Jugend und Jungvolk entspricht.

Ferner besteht eine gesetzlich nicht fundierte, aber in der Regel überall freiwillig durchgeführte finanzielle Unterstützung von seiten der Gemeinde bei dem faschistischen Feierabendgestaltungswerk „Dopolavoro", einer der deutschen Einrichtung „Kraft durch Freude" analogen Institution.

Andere Formen eines Zusammenwirkens von Partei und Gemeinde existieren nicht. Allerdings bestimmt Artikel 235 des Gesetzes vom 15. Dezember 1929, daß der Träger eines Gemeindeamtes Mitglied der Faschistischen Partei sein muß[3]. Doch läßt sich hieraus keinesfalls die Möglichkeit einer Einflußnahme der Partei auf die Kommunalverwaltung erblicken. Denn wenn auch der Podestà als Parteimitglied der Führung des Ortsfascio unterstellt ist, so untersteht ihm diese doch in dem Augenblick, in dem er als Gemeindeoberhaupt und Staatsorgan tätig wird und in dieser Eigenschaft seine Anordnungen erteilt. Durch die genannte gesetzliche Bestimmung wird jedoch eine Garantie dafür geschaffen, daß die Besetzung der Stellen der leitenden Kommunalbeamten nur mit zuverlässigen Anhängern des faschistischen Regimes erfolgt. Im ganzen liegt also – unbeschadet der politischen Vorrangstellung der Partei – der organisatorischen Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Partei das Prinzip der Unterordnung der letzteren unter den ersteren zugrunde[4].

Die Machtfülle der Staatsorgane gegenüber den Parteiorganen tritt im Staat nicht ohne weiteres in Erscheinung, denn an der Spitze, in der eigentlichen Regierung, bleibt die politische Einheit und der maßgebende Einfluß der Partei infolge der weitgehenden Personalunion und der gegenseitigen Mitwirkungsrechte bestehen[5].

Aber da nach faschistischer Lehre der Staat „der oberste Wert der politischen Wertordnung" ist, und da gemäß Artikel 1 der Parteisatzung von 1932 die Faschistische Partei „eine zivile Miliz

[3] Seit den Dekreten des Regierungschefs vom 16. Juni und vom 17. Dezember 1932 ist die Parteimitgliedschaft für alle öffentlichen Ämter Vorschrift.

[4] Vgl. Hilger, a. a. O., S. 20, und derselbe: Das Verhältnis von Staat und Partei in der Gemeindeverfassung Sowjetrußlands und Italiens, in Verwaltungsarchiv, Berlin 1937, Heft 1, S. 75 ff.

[5] Beispielsweise wird nach dem Gesetz vom 14. Dezember 1929 die Satzung der Partei vom Duce und Regierungschef nach Anhörung des Großen Rates des Faschismus und des Ministerrates vorgeschlagen und muß durch Dekret des Königs genehmigt werden.

unter dem Befehl des Duce für den faschistischen Staat" ist, steht eindeutig die Unterordnung der Partei unter den Staat fest, was gesetzlich am 9. Dezember 1928 durch die Eingliederung des Großen Rates des Faschismus in den Staat zum Ausdruck gebracht wurde.

Die an der Spitze des Staates bestehende innige Verknüpfung von Staat und Partei und deren Ämtern wird zusehends lockerer, je weiter sie sich von der Spitze entfernt und je mehr sie sich der untersten Stufe der Verwaltungshierarchie, den örtlichen Instanzen der Staatsverwaltung, nähert. Die Unterordnung der Partei unter den Staat tritt daher, wie gesagt, besonders augenfällig in Erscheinung in der Gemeindeverfassung, wo die Organe der Partei den Anordnungen der Staatsorgane zu folgen haben. Staat und Partei sind hier — wie bereits dargelegt — deutlich getrennt. Da die Spitzen sämtlicher Hierarchien in der Person des Duce zusammentreffen und untereinander an den wichtigsten Stellen durch Personalunion verbunden sind, erscheint die Gleichrichtung der Gemeinde, des Staates und der Partei ausreichend gesichert. Dem Faschismus, dem der Staat als höchster, absoluter Wert, als „Stato autoritario e totalitario" gilt, genügt offiziell die Führung dieses Staates und die Führung der Partei. Eine besondere Einschaltung der Partei in die Gemeinde erscheint ihm daher entbehrlich. Infolgedessen fehlt es, abgesehen von der bereits aufgezeigten Beteiligung der Gemeinde an Parteiunternehmungen und -einrichtungen, an einem Element, das als Verbindungsglied zwischen Staat und Partei fungiert und die Partei in den Staat einschaltet, wie es in der Deutschen Gemeindeordnung in der Gestalt des Beauftragten der NSDAP. geschaffen wurde[6]. Innerhalb der italie-

[6] Die Deutsche Gemeindeordnung räumt der NSDAP. einen unmittelbaren Einfluß auf die Führung und Verwaltung der Gemeinden ein, indem sie sie als Vermittlerin zwischen der obrigkeitlichen Führung der Gemeinde durch den Staat mittels seines Beamtenapparates und dem Gestaltungswillen der Bürgerschaft einschaltet, der am Aufbau teilhaben will. Der unmittelbare Einfluß des Parteiwillens auf die Gemeindeverwaltung wird in § 33 DGO. durch die neue Rechtsfigur des „Beauftragten der NSDAP." formell geregelt. Dieser ist das einzige, unmittelbare, wirkungsvollste und bedeutendste Mittel zur Sicherung des „Einklangs" von Partei und Gemeindeverwaltung. Nach der gesetzlichen Regelung in § 6 DGO. ist der Beauftragte der NSDAP. kein Organ der Gemeindeverwaltung. Er ist nicht Träger von Selbstverwaltungsaufgaben, sondern lediglich der Garant dafür, daß die Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben in Übereinstimmung mit den von der NSDAP. vorgezeichneten großen Richtlinien erledigen. Infolgedessen ist sein Eingreifen in die Gemeindeverwaltung auf ganz bestimmte, gesetzlich genau und abschließend umrissene Angelegenheiten beschränkt. Die in § 33, Abs. 1 dem Beauftragten zugewiesenen Aufgaben innerhalb der Gemeindeverwaltung trennen sich in zwei Hauptgruppen: 1. Aufgaben auf persönlichem, 2. solche auf sachlichem Gebiet, welche zusammen die vollendete Sicherung der nationalsozialistischen Art der Selbstverwaltungsführung darstellen. Sie bestehen — auf eine kurze Formel gebracht — darin, daß der Parteibeauftragte maßgebenden Einfluß auf die Berufung der leitenden Gemeindeorgane hat und in derselben maßgebenden Weise die Ziele ihrer Verwaltungsführung mitbestimmt. — Für seine funktionelle Stellung hat dies folgende Bedeutung: Gemäß der amtlichen Begründung zu § 41, 51 DGO. „vertritt die NSDAP. als Repräsentantin des Volkes durch ihren Beauftragten innerhalb der Gemeinde die Gemeindebürgerschaft. Wenn man nun die Gemeinderäte als den Ausdruck des genossenschaftlichen Elementes der Selbst-

nischen Gemeinde sind die Parteiorgane lediglich „zweitrangige Staatsorgane", was besonders darin zum Ausdruck kommt, daß der Führer des Ortsfascio verpflichtet ist, den Anordnungen des Podestà unbedingt Folge zu leisten[7]. Ein Mitwirkungsrecht nach Art des Beschluß-, Vorschlags- oder Zustimmungsrechts der NSDAP. in der deutschen Gemeinde (§§ 33, 41, 51, 55 DGO.) ist der Faschistischen Partei in der italienischen Gemeinde nicht eingeräumt.

Die Einwirkung der Faschistischen Partei auf die Gemeindeverwaltung beschränkt sich also, wie zusammenfassend festgestellt werden kann, auf zwei recht unbedeutende Fälle: Einmal übt sie einen mittelbaren Einfluß aus auf die Besetzung der Stellen der Mitglieder der Consulta, indem der Ortsfascio die politische Tätigkeit der Berufsverbände kontrolliert, die dann ihrerseits die im Einverständnis mit dem Fascio ausgewählten, als Ratsmitglieder in Aussicht genommenen Männer in die Consulta schickt. Zum zweiten entsendet die Partei einen Sekretär in das Provinzialverwaltungsgericht, welches unter der Leitung des Präfekten die Zweckmäßigkeit der Amtshandlungen des Podestà prüft.

Wenn auch zugegeben werden muß, daß ein verschieden starker tatsächlicher Einfluß der örtlichen Parteiorganisation bei der Auswahl dieser Männer möglich ist, so spielt doch in der Wirklichkeit der Gemeindeverwaltung die Partei als solche rechtlich keine unmittelbare Rolle. Sie ist in ihrer rechtlichen Stellung ein reines Staatsorgan, „ihre Organe, von den obersten bis zu den untersten, sind . . . nichts als ein bewußtes Werkzeug des Staatswillens, sowohl im Zentrum wie an der Peripherie"[8].

Demzufolge besteht zwischen der Faschistischen Partei und der Gemeindeverwaltung jenes Verhältnis, das Mussolini[9] einmal dahingehend bestimmte, daß, „da beim Faschismus alles im Staate ist, . . . auch die Partei sich dieser unerbittlichen Notwendigkeit nicht entziehen" kann und deshalb „in Unterordnung mit den Organen des Staates zusammenarbeiten" muß.

verwaltung betrachtet, so muß an Stelle der Wahl durch die Bürgerschaft die Berufung der Gemeinderäte durch den Beauftragten der NSDAP. eben als Repräsentanten dieses Volkes treten." Der hier niedergelegte Gedanke, in der Person des Parteibeauftragten einem Beauftragten des Volkes unmittelbaren Einfluß auf die Bestellung wichtiger Repräsentanten der Gemeinschaft einzuräumen, war für den Gesetzgeber der wesentliche Grund, die Partei in die gemeindliche Selbstverwaltung einzuschalten.

[7] Ein derartiges Unterordnungsverhältnis besteht zwischen der örtlichen Parteigliederung der NSDAP. und der Gemeinde nicht, auch eine Unterordnung des Beauftragten der NSDAP. unter den Bürgermeister ist nach der DGO. nicht vorhanden. Aus der Tatsache, daß der Parteibeauftragte ein reiner Abgesandter der NSDAP. ist und von ihr seine Aufträge erhält, geht hervor, daß er auch nur ihr allein, d. h. seiner vorgesetzten parteiamtlichen Dienststelle, für seine Tätigkeit verantwortlich ist, und daß er weder zum Bürgermeister noch zur staatlichen Aufsichtsbehörde in einem Rangverhältnis steht. Er ist kein Organ der Gemeindeverwaltung, denn andernfalls wäre er als Gemeindebeamter in den gemeindlichen Verwaltungsorganismus eingegliedert und stünde alsdann dem Bürgermeister gegenüber in einem Unterordnungsverhältnis. Dies ergäbe sich aus § 37 DGO.

[8] Mussolini in seinem Rundschreiben an die Präfekten vom 5. Januar 1927.

[9] Mussolini: Il Partito Fascista nella dottrina e nella realità politica, Rom 1931, S. 37.

IV. Teil:

Die Stellung des faschistischen Staates zur gemeindlichen Selbstverwaltung.

Die Stellung des faschistischen Staates zur „autarchia amministrativa", zur gemeindlichen Selbstverwaltung, ergibt sich aus dem Wesen des Staates. Gemäß seinem zentralistischen und autoritären Charakter sieht er den Ursprung aller öffentlichen Gewalt in sich selbst: „La fonte della sovranità ed in genere del potere pubblico è nello Stato stesso, non in uno di suoi elementi"[1].

Wie im Mittelpunkt der Doktrin, so steht der Staat auch im Mittelpunkt der Verfassungswirklichkeit unter ausdrücklicher Betonung des Herrschaftselementes[2]. Auch die kommunalen Körperschaften erhalten ihre Autorität und Macht demgemäß nicht von einer Wählerschaft, sondern vom Staat. Sie sind ihm daher untergeordnet und stehen unter seiner Kontrolle[3].

Dies schließt jedoch nicht aus, daß der Staat den Gemeinden gleichwohl eine reale Selbstverwaltung gewährt, ja sogar das Recht auf Selbstverwaltung als wichtigstes Grundrecht der Gemeinden anerkennt[4]. Angesichts der Tatsache, daß das Gesetz vom 3. März 1934 die in den früheren Gesetzen enthaltenen Formulierungen „autarchia" und „ente autarchico" nicht mehr enthält, sondern an deren Stelle neutrale Ausdrücke („ente locale", „amministrazione locale", „amministrazione propria") verwendet, mag diese Feststellung zunächst überraschen. Doch sollte mit der Ausmerzung des Wortes „autarchia" keineswegs zum Ausdruck gebracht werden, daß der faschistische Staat die Institution der Selbstverwaltung ablehne. Sie erfolgte vielmehr allein in der Absicht, mit der Abschaffung dieser Formel auch ihre frühere liberalistische Sinndeutung zu beseitigen[5]. Maraviglia sagt dazu in „Le Leggi"[6]: „Die kommunale Selbstverwaltung wird in ihrem funktionellen Charakter, d. h. in ihrem wirklichen und legitimen Dasein, anerkannt, sie wird jedoch aufgehoben in ihrer degenerierten und mißverstandenen Form."

Faschistischer Staat und Selbstverwaltung stehen keineswegs in Antithese. Dies erhellt schon daraus, daß die Gemeinde vom Gesetz zu einer Körperschaft erklärt wird[7], womit auf eine unmittelbare Eingliederung in den hierarchischen Staatsaufbau verzichtet wurde[8]. Allein die Selbstverwaltung muß von der Staatsverwaltung her

[1] D'Alessio, a. a. O., Bd. 1, S. 389.

[2] Hilger, a. a. O. (Das Verhältnis von Staat und Partei), S. 73; Panunzio, a. a. O., S. 15.

[3] Vgl. Zanobini: L'amministrazione locale, Padova 1936, S. 138 f.

[4] Vgl. Zanobini, a. a. O., S. 167 f.: „... il diritto all'autarchia può dirsi ... il più importante e fondamentale."

[5] Vgl. Rienhardt, a. a. O., S. 25.

[6] Rom 1926, S. 349 (zit. nach Leibholz: Zu den Problemen des faschistischen Verfassungsrechts, in Beiträge zum ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, Berlin-Leipzig 1928, Anm. 225).

[7] Art. 38 zit. Ges. — [8] Vgl. Pöschl, a. a. O., S. 28.

begriffen werden, sowohl juristisch wie politisch, die in logischer Fortführung der faschistischen Idee straff zentralistisch aufgebaut ist. Die Erreichung der Ziele der Staatsführung ist nur möglich durch stärkste Zusammenfassung aller Kräfte im Dienste der Nation. Daraus folgt die Notwendigkeit der vollen Übereinstimmung in den Entscheidungen der Behörden. Staatsinteresse und Gemeindeinteresse liegen auf der gleichen Ebene. Das letztere ist ein Teil des ersteren. Aber wenn auch der Staatswille zentralistisch ist, so erfordern doch die Bedürfnisse des modernen Großstaates ein gewisses Maß von Dezentralisation, um den Staat nicht mit Aufgaben zu belasten, die von den kommunalen Körperschaften selbständig wahrgenommen werden können.

Das Gesetz vom 3. März 1934 trägt diesem Gedanken Rechnung, indem es für die Gemeinden den Grundsatz verantwortungs- und zielbewußter Führung mit den wesentlichen Elementen der Selbstverwaltung verwirklicht.

Dies geht bereits aus der Stellung des Gemeindeoberhauptes hervor, „dem zum faschistischen Neuaufbau der Verwaltung geeigneten Organ“ [9]. Insoweit der Podestà durch die im Hinblick auf die Erfahrungen der vorfaschistischen Zeit verschärfte Staatsaufsicht an Selbständigkeit gegenüber der Regierung verlor, gewann er dies anderweitig zurück. Denn die früheren Selbstverwaltungsorgane der Gemeinde: Consiglio Comunale und Giunta Comunale, wurden aufgehoben und ihre Kompetenzen gingen in vollem Umfang auf den Podestà über [10]. Damit wurde der Kompetenzbereich des Podestà erheblich erweitert, zumal er auch die Amtsbefugnisse des früheren Sindaco umfaßt [11].

Somit ist der Podestà zum „massimo organo della vita comunale“ [12] und zur entscheidenden Instanz für alle Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde geworden.

Neben dieser Stärkung der Stellung des Führers der Gemeinde wurde auch die Bedeutung der Consulta als Ratsorgan insofern gehoben, als auch ihr Kompetenzbereich gegenüber dem der früheren Giunta erweitert [13] und damit der durch sie vertretenen Gemeindebürgerschaft die Möglichkeit einer weitergehenden Einflußnahme sowohl auf die Willensbildung als auch auf den Gang der Verwaltung des Gemeinwesens gegeben wurde. Zwar unterstützt die Consulta den Podestà im allgemeinen nur beratend, auch bedürfen dessen Beschlüsse noch der Billigung durch den Präfekten, doch stellt sie, wenn ihr auch keine Entscheidungsbefugnisse zustehen, eine wirkliche Versammlung mit eigener Willensbildung dar, da ihre Stellungnahme durch Mehrheitsbeschluß erfolgt [14]. Das Gutachten der Consulta ist nunmehr auch für einen größeren Kreis von Sebstverwaltungsaufgaben erforderlich, als dies für die Entscheidung der früheren Giunta der Fall war. Wenn auch gemäß dem Wort Napo-

---

[9] Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 70. — [10] Vgl. Tempel, a. a. O., S. 82.
[11] Vgl. Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 92.
[12] Zanobini, a. a. O., S. 232.
[13] Vgl. Tempel, a. a. O., S. 85. — [14] Weidemann, a. a. O., S. 324.

leons „agir c'est le fait d'un seul" der Schwerpunkt der Gemeindeverwaltung beim Podestà liegt, so kann die Consulta doch praktisch und schöpferisch an der Gestaltung des Eigenlebens der Gemeinde mitwirken und durch Anregungen oder Verwertung tatsächlicher Kenntnisse und besonderen sachlichen Wissens oder Könnens auf die Entscheidung des Podestà Einfluß gewinnen und so lebenswichtige Belange der Gemeinde auch politisch zur Geltung bringen[15]. Der Podestà wird wirklich wertvolle, fördernde Meinungsäußerungen der Consulta nicht oder doch nicht dauernd außer acht lassen können. Er setzt sich sonst der Gefahr aus, daß er den Kontakt mit der Gemeindebürgerschaft verliert oder daß der Präfekt gegen eine den Belangen der Gemeinde schädliche, dem Sinne wahren Führertums widersprechende Eigenwilligkeit einschreitet. Für alle Fehler, die der Podestà begeht, haftet er überdies zivil- und strafrechtlich sowie disziplinarisch[16].

In dem Verhältnis zwischen Podestà und Consulta hat das Gesetz den Grundsatz der Autorität streng und folgerichtig durchgeführt. Eine rechtliche Verantwortung gibt es nur nach oben. Gegenüber der Gefolgschaft trägt der Führer — wie bereits dargelegt wurde[17] — zwar eine politische, soziale und moralische, nicht aber eine rechtliche Verantwortung. Der Podestà ist das „Capo Supremo del Comune", kein Ratskollegium kann ihm Vorschriften machen, und Angriffe von unten, aus den Reihen der Consulta, braucht er — selbstverständlich, soweit es sich nicht um strafgesetzliche Verfehlungen handelt — nicht zu befürchten. Damit ist einmal die Gemeindeverwaltung „dem Druck aller Einzelgruppen und Einzelinteressen entzogen"[18], und zum anderen ist jede Gefahr beseitigt, daß die Dezentralisation in zentrifugale Bestrebungen, die Selbstverwaltung in Selbstherrlichkeit ausartet.

Das Gesetz vom 3. März 1934 enthält als weiteren wesentlichen Bestandteil der Selbstverwaltung die Verwirklichung des Grundsatzes der Universalität des gemeindlichen Aufgabenkreises. Ebenso wie in der Deutschen Gemeindeordnung[19] sind auch in Italien der Gemeinde als solcher — nicht mehr den früheren parlamentsmäßig und in verantwortungstötender Anonymität sich betätigenden Organen, Parteien und Koalitionen — die gesetzlich übertragenen und die freiwillig übernommenen Aufgaben anvertraut[20]. Für die Be-

[15] In dieser Form lebt der altrömische Gedanke des „Consiliums" wieder auf.
[16] Vgl. Hiller, a. a. O., S. 63. — [17] Siehe oben, S. 27.
[18] Mussolini in seiner Rede an den Staatsrat am 22. Dezember 1928, zit. nach Mussolini-Wagenführ, a. a. O., S. 36.
[19] Der Inhalt des Aufgabenkreises der deutschen Gemeinde bestimmt sich nach § 2 DGO. Absatz 1 der Bestimmung spricht davon, daß die Gemeinden berufen sind, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu erhalten. — Absatz 2 weist der Gemeinde unter Berücksichtigung des Universalitätsprinzips „alle öffentlichen Aufgaben" zur Verwaltung unter eigener Verantwortung zu.
[20] Ein Unterschied besteht insofern, als das italienische Gesetz keine feste, ausdrückliche Bestimmung des gemeindlichen Aufgabenkreises enthält. Weiterhin besteht hinsichtlich der materiellen Befugnisse der ital. Gemeinde eine Präsumtion zugunsten des Staates, während in der DGO. eine solche zugunsten der Gemeinde enthalten ist.

stimmung des Aufgabenkreises geht das Gesetz von den zu ihrer Erfüllung aufzuwendenden Ausgaben aus. Diese Ausgaben sind teils obligatorisch[21], teils fakultativ. Als fakultativ gelten alle Ausgaben, die im Gesetz nicht ausdrücklich als obligatorisch bezeichnet sind oder den Gemeinden bereits auf Grund allgemeiner gesetzlicher Vorschriften zur Last fallen. Sie beziehen sich insbesondere auf die Gebiete der Vermögens- und allgemeinen Verwaltung, der Polizei, der Fürsorge und Wohlfahrt, des Erziehungswesens, des Kultus und der Landwirtschaft[22]. „Die fakultativen Ausgaben der Gemeinden müssen Dienstzweige des öffentlichen Nutzens zum Zwecke haben[23]." Trotz der ungenauen Formulierung wurde diese Ausdrucksweise im neuen Gesetz beibehalten. Ihrer allzu weitgehenden Auslegung ist dadurch vorgebeugt, daß die fakultativen Ausgaben, wie Mussolini verschiedentlich betont hat[24], einer unbedingten Notwendigkeit entsprechen müssen. Ihrem Zwecke nach sind sie in der Hauptsache auf die obenerwähnten Gebiete und das Post-, Telegraphen-, Eisenbahn-, Straßen- und sonstige Verkehrswesen beschränkt. Sie dürfen bestimmte Höchsttarife nicht überschreiten.

Um den Gemeinden die Deckung ihrer laufenden ordentlichen Ausgaben durch eigene Mittel zu ermöglichen, hatte sie der faschistische Staat bereits durch die Finanzreform der Jahre 1930 und 1931[25] sowie die Ergänzungen und Abänderungen in den folgenden Jahren[26] in weitgehendem Maße mit eigener Steuerhoheit ausgestattet[27]. Die Reform geschah nach fünf Hauptgesichtspunkten:

1. Entlastung der Gemeinden von Ausgaben und Beiträgen zu Dienstleistungen, die der Allgemeinheit zugute kommen und daher in den Aufgabenbereich des Staates fallen;
2. Prüfung aller lokalen Ausgaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und der möglichen Belastung des Gemeindebudgets;
3. Anpassung der Einkünfte an die notwendigen Ausgaben;
4. Neuordnung der Steuerverwaltung durch Vereinheitlichung der Steuerformen und der Erhebungsmethoden;
5. Nachprüfung der Bilanzen und der Rechnungslegung durch den Staat[28].

Damit wurde die finanzielle Selbstverwaltung der Gemeinden mit der einzigen Einschränkung der staatlichen Kontrolle der lokalen

[21] Art. 91 zit. Ges. — [22] Art. 92 und 312 zit. Ges. — [23] Art. 312 zit. Ges.

[24] Vgl. die Rede Mussolinis vor der Kammer am 26. Mai 1927 (Discorso dell'Ascensione): „Devo dire ai podestà d'Italia, da questa tribuna, una parola: adagio con le spese! Io comprendo perfettamente che il primo podestà della serie voglia far qualche cosa per cui si dica: questo è il colosseo, questa è la fontana, la scuola ecc. Ma adagio ..." (zit. nach Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 165).

[25] R. D. Nr. 141 vom 20. März 1930 und Nr. 1175 vom 11. September 1931 — Testo Unico per la finanza locale.

[26] R. D. Nr. 1631 vom 17. November 1932 und Nr. 1737 vom 18. Dezember 1933.

[27] Vgl. hierzu Lemcke: Die Reform der ital. Lokalfinanzen, in Finanzarchiv, Tübingen 1934, Neue Folge, Bd. 2, S. 680 ff.

[28] Vgl. König: Finanzverfassung und Steuersystem der Gemeinden und Provinzen in Italien, Breslauer Dissertation, 1935, S. 25 ff.

Finanzgebarung sichergestellt. Das Gemeinde- und Provinzialgesetz von 1934 hat diese Linie in den Artikeln 84 ff. und 298 ff.[29] fortgesetzt und unter Aufhebung der weniger ertragreichen Steuern eine klare Vereinfachung des Gemeindesteuersystems durchgeführt.

Im einzelnen ist den Gemeinden das Recht zugesprochen, „in den Grenzen und in Gemäßheit der Gesetze" Steuern, Gebühren und Beiträge einzuführen, z. B. Verbrauchssteuern, Steuern auf den Mietwert der Wohnungen, Familiensteuern, Viehsteuern, Steuern auf öffentliche und private Fahrzeuge, auf die Hausangestellten, auf Klavierinstrumente und Billards, auf Industrie und Handel, Gewerbe und Handwerk, Patentsteuer und Aufenthaltssteuer, Steuern auf Ziegen und Hunde — Gebühren für Inanspruchnahme von Gemeindegelände —; Beiträge zur Unterhaltung und Verbesserung der Kanalisationsanlagen usw. Ferner können Arbeitsleistungen eingeführt und Steuerzuschläge zu den direkten Grund- und Gebäudesteuern erhoben werden. Darüber hinaus werden die Gemeinden z. T. an den Einkünften aus staatlichen Steuern beteiligt.

Damit gibt das Gesetz den Gemeinden die Möglichkeit, ihre Aufgaben aus eigenen Mitteln zu erfüllen[30]. Die Zuerkennung einer vollen finanzpolitischen Autonomie an die Gemeinden[31], die der faschistische Staat als notwendig anerkennt, beweist, daß das Regime trotz grundsätzlichen Festhaltens an der streng zentralistischen Staatsidee auch den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Selbstverwaltung Rechnung trägt.

Trotz der — wie dargelegt wurde — vom faschistischen Gesetzgeber streng durchgeführten Trennung des Wirkungskreises der Gemeinde von dem des Staates haben insbesondere die Ermessens- und Zweckmäßigkeitskontrolle des Präfekten und die persönliche Abhängigkeit des Podestà vielerorts den Eindruck entstehen lassen, daß für ein Sichselbstverwalten der Gemeinde kein Raum mehr sei[32].

Dem steht zunächst die Tatsache entgegen, daß das Amt des Podestà *besteht*, denn andernfalls wäre es wohl ein leichtes gewesen, die gesamte Selbstverwaltungstätigkeit auf den Präfekten zu übertragen[33]. Die Ausdehnung der Kontrolle des Präfekten über die Gesetzmäßigkeit der Maßnahmen des Podestà hinaus auch auf deren Zweckmäßigkeit aber ist bedingt durch den Willen der Staatsführung, die letzte Entscheidung *aller* Angelegenheiten innerhalb der Provinz in die Hand des Präfekten zu legen. Sie ist somit eine unvermeidliche Konsequenz der faschistischen Auffassung, die die

[29] Letztere gelten für Gemeinden und Provinzen in gleicher Weise.

[30] Vgl. hierzu insbesondere Schwarz: Das faschistische Gemeindesteuersystem, in Reichsverwaltungsblatt, Bd. 55, Berlin 1934, S. 296 ff.; ferner Hecker: Das faschistische Gemeindesteuersystem, ebenda, S. 483 ff., und König, a. a. O.

[31] „la completa autonomia finanziaria del comune" (aus La finanza locale, Testo Unico, Rom 1932, S. 5), zit. nach König, a. a. O., S. 25; vgl. auch Lemcke, a. a. O., S. 680 f.

[32] So Hiller, a. a. O. (Das Verhältnis von Partei und Staat); Scheuner: Grundlagen des italienischen Verwaltungsrechts, in Deutsche Verwaltung, 12. Jahrg., Berlin 1935, S. 244 ff.; ferner Bornhak, a. a. O., S. 157 ff.; Weidemann: Gemeinde und Staat, in Deutsches Recht, 6. Jahrg., Berlin 1936, S. 311; Vollweiler, a. a. O., S. 100. — [33] Vgl. Tempel, a. a. O., S. 86.

Autorität des Staates in den Mittelpunkt stellt und dem Präfekten ihre Wahrnehmung in der Provinz überträgt. Die Gesetzmäßigkeitskontrolle des Präfekten im früheren Gemeinderecht erstreckte sich im wesentlichen auf das ordnungsgemäße Zustandekommen der Entscheidungen der Gemeindeorgane, beispielsweise darauf, ob eine ordnungsmäßige Berufung des Ratsorgans vorlag u. ä. Derartige Möglichkeiten eines Verstoßes gegen Formalien, deren Beobachtung durch die Gesetzmäßigkeitskontrolle des Präfekten überwacht werden sollte, sind heute, nachdem alle Entscheidungen allein vom Podestà getroffen werden, kaum noch vorhanden. Wollte sich die Tätigkeit des Präfekten allein auf derartige Handlungen beschränken, so wäre sie nahezu bedeutungslos. Daß dies mit der Stellung des Präfekten als „höchster Autorität des Staates in der Provinz" und „direktem Vertreter der zentralen Exekutivgewalt" nicht vereinbar ist, versteht sich von selbst. Daraus folgt zwangsläufig, daß die Stellung des Präfekten gegenüber dem Podestà einer Stärkung bedurfte, die in der Ausdehnung seiner Kontrollbefugnisse über die Gesetzmäßigkeit der Maßnahmen des Podestà hinaus auch auf deren Zweckmäßigkeit ihren Ausdruck findet[34].

Auch die Tatsache der Abschaffung der Wahl des Podestà, an deren Stelle die Ernennung „von oben" getreten ist, kann nicht als Argument für die Beseitigung der Selbstverwaltung anerkannt werden. Hierzu bemerkt bereits der dem Entwurf des Gesetzes vom 4. Februar 1926 (Nr. 2376) beigegebene Bericht[35] ausdrücklich, daß die Ansicht, die Selbstverwaltung bestehe ausschließlich in der Wählbarkeit der Verwaltungsorgane und in der ehrenamtlichen Natur ihrer Tätigkeit, nunmehr als durch die neuere Lehrmeinung überholt angesehen werden könne[36]. Die italienische Verwaltungsrechtswissenschaft bejaht durchweg den Selbstverwaltungscharakter der Gemeinde und begründet dies mit dem Hinweis auf deren eigene juristische Persönlichkeit als dem wesentlichen Element der Selbstverwaltung gegenüber der Staatsverwaltung. Da die Machtbefugnisse und Funktionen der Gemeinde in dem Gesetz von 1934 keine Änderungen gegenüber der bisherigen Gesetzgebung erfahren haben, so habe auch die Tatsache der Ernennung des Podestà an Stelle einer Wahl durch die Gemeindewählerschaft keine Änderung der Gemeinde in ihrer rechtlichen Stellung herbeigeführt. Denn die Bevölkerung sei als wesentliches Element der Gebietskörperschaft erhalten geblieben, wenn ihr auch nicht mehr gestattet sei, ihre Organe selbst zu wählen. Doch mache die Ernennung der Gemeindeorgane diese noch nicht zu Staatsorganen, da ihre Aufgabe nach wie vor darin bestehe, den Willen der Gemeinde auszuführen[37].

Man wird den Podestà infolgedessen nicht als Funktionär des Staates oder „verlängerten Arm" der Regierung bezeichnen kön-

[34] Vgl. Pöschl, a. a. O., S. 58.

[35] Progetto della legge 4 febbraio 1926, n. 2376.

[36] „L'opinione che l'autarchia risieda esclusivamente nella elettività degli amministratori e nella gratuità della loro opera, può considerarsi ormai superata dalle nuove correnti dottrinali."

[37] Vgl. Zanobini, a. a. O., S. 156; Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 69.

nen[38], denn der Staat nimmt ihm durch die Genehmigung seiner Beschlüsse seitens des Präfekten keineswegs die Verantwortung für seine Maßnahmen ab[39]. Rechtlich ist er damit ein Garant der Selbstverwaltung, und seine Maßnahmen stellen sich als „eigene Akte der autarken Gemeinde" dar[40]. Man wird die Wählbarkeit der Gemeindeorgane und ihre ehrenamtliche Tätigkeit allein jedoch nicht als Kriterium für die Existenz der Selbstverwaltung ansehen dürfen, wenngleich hierbei deutlich in Erscheinung tritt, daß der Begriffsinhalt der Selbstverwaltung unter dem faschistischen Regime eine Änderung gegenüber der „autarchia" liberalistischer Prägung erfahren hat[41]. Selbstverwaltung ist aber überall da vorhanden, wo der inneren sachlichen Arbeit der Gemeinde für einen eigenen Aufbau genügend Raum gegeben und ihr eine eigene Verantwortlichkeit belassen ist. Daß dies in der italienischen Gemeinde der Fall ist, wurde dargelegt. Denn der Kern der Selbstverwaltung, nämlich die eigenverantwortliche Wahrnehmung gesetzlich übertragener oder freiwillig übernommener Aufgaben unter der Leitung des aus der Consulta heraus beratenen Podestà, ist — unter einer die Belange des Staates wahrenden Staatsaufsicht — vorhanden.

Das Bekenntnis des faschistischen Staates zur Selbstverwaltung versteht sich von selbst angesichts der Tatsache, daß gerade Italien den Begriff der Gemeindefreiheit zuerst kannte und sich mit Recht rühmt, als erster aller europäischen Staaten eine Autonomie der Gemeinden gekannt und besessen zu haben. Die italienischen Stadtrepubliken galten schon sehr früh und lange Zeit hindurch als Musterbeispiele bürgerlicher Freiheit. Der faschistische Staat knüpfte erneut an diese „glänzende Tradition der italienischen kommunalen Selbstverwaltung" an[42]. Die neue Gemeindefreiheit der faschistischen Ära läßt den einzelnen Bereichen des gemeindlichen Daseins im Rahmen des politischen Grundgesetzes Raum für eine selbständige Entwicklung. Allerdings ist diese Selbständigkeit keine Selbstherrlichkeit, sie ist gebundene Freiheit im Rahmen des politischen Führungszusammenhangs. Ihre Haltung, ihre Richtung und ihr Ziel werden auch in der Selbständigkeit allein von der Staatsführung bestimmt. In diesem Sinne hat die neue Form der italienischen Gemeindeverfassung, wie es in dem Bericht des Senats über das Gesetz vom 3. März 1934 heißt, den „Fetischismus", der mit dem Begriff der Selbstverwaltung getrieben wurde, überwunden und die gesunde Selbstverwaltung in ihrem wahren Wesen wiederhergestellt.

---

[38] Vgl. hierzu die Rede des Unterstaatssekretärs des Inneren, S. E. Michele Bianchi, vor der Kammer am 6. Juni 1928: „Der Podestà Funktionär des Staates? Tiefer und schwerer Irrtum! Weil man vergißt, daß die Gemeinde eine territoriale Körperschaft mit eigener, vom Staat unterschiedener Rechtspersönlichkeit ist" (zit. nach Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 73).

[39] Vgl. Pöschl, a. a. O., S. 34.

[40] Vgl. D'Alessio, a. a. O., S. 370: „. . . tali organi agiscano in nome degli enti autarchici, sicchè i loro atti non possano considerarsi atti dello Stato, ma debbano considerarsi atti propri degli enti, che si devono qualificare autarchici."

[41] Vgl. Castagnetti: Il podestà e la consulta municipale, Neapel 1928, S. 5 ff.

[42] Vgl. Zanobini, a. a. O., S. 20.

Schlußbetrachtung.

Ein Vergleich des italienischen Gemeinde- und Provinzialgesetzes mit der nahezu gleichzeitig entstandenen Deutschen Gemeindeordnung zeigt, daß zwischen der faschistischen und der nationalsozialistischen Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung weitgehende und wesentliche Parallelen bestehen: die alleinige Verantwortlichkeit des Gemeindeoberhauptes, die Führerautorität, die Unterstützung des Führers der Gemeinde durch beratende Organe, die Abschaffung der Wahl und die Ernennung des Podestà wie des Bürgermeisters „von oben" und schließlich die einheitliche Ausrichtung der Selbstverwaltungskörperschaften nach den politischen Zielen der Staatsführung.

Wohl trifft es zu, daß jeder Staatsform eine bestimmte Gestaltungsart der kommunalen Selbstverwaltung entspricht[1]. Denn es gibt, da die Normen des politischen Lebens aufs engste mit dem Leben der Wirklichkeit verwoben sind und demzufolge ein hohes Maß von Relativität aufweisen, keine absoluten, für alle Zeiten und für alle Völker gültigen politischen Allgemeinbegriffe[2]. Dies gilt auch für den Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung, der in erster Linie eine politische Angelegenheit ist[3].

Wenn sich Deutschland und Italien trotzdem bei der Sinndeutung und der praktischen Durchführung der gemeindlichen Selbstverwaltung auf einer Ebene treffen, so ist dies nicht etwa „historisch" zu erklären, indem das eine der beiden Gesetze dem andern zum Vorbild gedient hätte, sondern die Übereinstimmung in so vielen und wesentlichen Punkten erklärt sich „rein logisch" — nämlich aus den beiden Gesetzen zugrunde liegenden gemeinsamen politischen Grundströmungen[4].

Sowohl die faschistische wie die nationalsozialistische Staatsidee fordert die Herausstellung der integrierenden Idee als immanentes Prinzip des staatlich-völkischen Lebens und findet die Rechtfertigung aller staatlichen Einrichtungen in ihrer Eigenschaft, Ausdruck dieser Idee zu sein. Ausgangspunkt und Ziel der nationalsozialistischen Staatsgestaltung ist die Erhaltung und Förderung der eigentümlichen rassischen Grundwerte des Volkes[5]. Auch das faschistische Italien hat, obwohl es dem Staat eine eigene Wirklichkeit zu-

[1] Vgl. Surén: Das neue preuß. Gemeindeverfassungsgesetz, in Reichsverwaltungsblatt, Bd. 55, Berlin 1934, S. 21. — [2] Vgl. Mehlis, a. a. O., S. 109.
[3] Vgl. Forsthoff: Um die kommunale Selbstverwaltung, in Zeitschrift für Politik, Berlin 1932, S. 250. — [4] Vgl. Eisentraut, a. a. O., S. 56.
[5] Vgl. Adolf Hitler: Mein Kampf, München 1932, S. 433.

erkennt, die Bedeutung des Volkes innerhalb des Staates erkannt. So hat Mussolini einmal gesagt, daß „das Volk der Körper des Staates" sei und „der Staat der Geist des Volkes"[6]. Da das gesamte Recht, also auch das Verwaltungsrecht, der Ausdruck des völkischen und staatsrechtlichen Aufbaues sowohl des faschistischen wie des nationalsozialistischen Staates sein soll, ergibt sich die Notwendigkeit der Ausrichtung der Grundsätze des Verwaltungsrechts auf diejenigen des Verfassungsrechts.

Für beide Staatssysteme lag in den Gegensätzen: Persönlichkeit — Masse, Führer- bzw. hierarchisches Prinzip — Majoritätsbestimmung, vollste Verantwortung — Verantwortungslosigkeit, der Schlüssel zum Neuaufbau des Staates und, da der Neuaufbau von Grund auf erfolgen mußte, auch für den Neuaufbau der Gemeindeverfassung.

Die Integration der italienischen Selbstverwaltung in den Rahmen des Staates ist daher eine logische Folge des Systems — „una derivazione logica dell'attuale forma di Governo autoritario"[7] —, ebenso wie die nationalsozialistische Form der Durchführung kommunaler Selbstverwaltung eine Folgerung der nationalsozialistischen Staatsauffassung ist. Die Wesensverwandtheit der deutschen und der italienischen Ausgestaltung der Gemeindeverfassung erklärt sich über die ideologischen Gemeinsamkeiten beider Staatssysteme hinaus aber letztlich auch aus deren gemeinsamen praktischen Ziel: zu erreichen, daß alle Obliegenheiten der Kommunalverwaltung erledigt werden, ohne daß es eines Energieeinsatzes des Staates bedarf. In diesem Sinne hat sich das italienische Podestà-System des Gemeinde- und Provinzialgesetzes vom 3. März 1934 in gleicher Weise bewährt wie die in der Deutschen Gemeindeordnung getroffene Neuregelung der deutschen Gemeindeverfassung:

„Die Podestà haben völlig den Erwartungen der Regierung entsprochen. Vom ersten Versuch an haben sie sich auf der Höhe ihrer Sendung gezeigt und haben es verstanden, dem Regime hervorragende Dienste zu leisten[8]."

---

[6] Daß auch der Faschismus bluthaft-biologische Bedingtheiten anerkennt, geht aus seiner seit kurzem offiziell betriebenen Rassenpolitik hervor. Vgl. hierzu Sottochiesa: Sotto la maschera d'Israele, Milano 1937; Orano: Gli Ebrei in Italia, Roma 1937. Bereits am 9. Januar 1937 erließ der italienische Ministerrat für Ital.-Ostafrika eine Verordnung zum Schutze des italienischen Blutes (vgl. hierzu den von Gayda zu der genannten Verordnung im Giornale d'Italia vom 10. Januar 1937 veröffentlichten Kommentar). Das jüngste Bekenntnis Italiens zum Rassegedanken ist in den am 15. Juli 1938 von der „Gruppe faschistischer Universitätslehrer" unter der Leitung des Ministeriums für Volkskultur aufgestellten „Zehn Thesen zur Rassenfrage" niedergelegt. (Siehe hierzu die Übersetzung von „H. Sch." in Neues Volk, Blätter des Rassenpolitischen Amtes der NSDAP., Leipzig 1938, Heft 1, S. 15, und Buettner: Die Verteidigung der Rasse in Italien, in „Odal", Zeitschrift für Blut und Boden, Berlin 1938, S. 715.)

[7] Macciotta-Vittorelli, a. a. O., S. 70.

[8] Gerarchia, Februar 1928, S. 159: „I podestà hanno pienamente corrisposto alle aspettative del Governo. Fin dal primo esperimento si sono mostrati all'altezza della loro missione, ed hanno saputo rendere un ottimo servizio al regime."

Literaturnachweis.

D'Alessio: Istituzioni di diritto amministrativo italiano, Torino 1934.
Ardy: Die Neuordnung der Kommunalverwaltung in Italien, in Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 3. Jahrgang, Stuttgart-Berlin 1936.
Balbino: L'idea etica del fascismo, in Gerarchia 1932.
v. Beckerath: Wesen und Werden des faschistischen Staates, Berlin 1927.
Benedicenti: Die neuen Reformen der öffentlichen Verwaltung in Italien, in Archiv des öffentlichen Rechts, Band 18, Tübingen 1930.
Bernhard: Das System Mussolini, Berlin 1924.
Bernhard: Der Staatsgedanke des Faschismus, Berlin 1931.
Bornhak: Das italienische Staatsrecht des Faschismus, Leipzig 1934.
Bortolotto: Faschismus und Nation. Der Geist der korporativen Verfassung. Übersetzt von Paula und Albert Mirgeler, Hamburg 1932.
Buettner: Die Verteidigung der Rasse in Italien, in „Odal", Zeitschrift für Blut und Boden, Berlin 1938.
Carollo d'Anna: Il Podestà e la Consulta Municipale, Napoli 1928.
Castagnetti: Il podestà e la consulta municipale, Napoli 1928.
Cesarini-Sforza: Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'era fascista, in Nuova Antologia 1933.
Eisentraut: Die neue italienische Gemeindeverfassung, besonders im Vergleich mit dem preußischen Gesetz vom 15. Dezember 1934, in Staats- und Selbstverwaltung, 16. Jahrgang, Berlin 1935.
Ermarth: Mussolini: eine verfassungsrechtliche Studie über die Regierung Italiens, in Recht und Staat, in Geschichte und Gegenwart, Heft 91, Tübingen 1932.
Ermarth: Theorie und Praxis des faschistischen korporativen Staates, Heidelberg 1932.
Eschmann: Der faschistische Staat in Italien, Breslau 1930.
Fischer: Das Eliteprinzip des Faschismus, Erlanger Dissertation, 1935.
Forsthoff: Um die kommunale Selbstverwaltung, in Zeitschrift für Politik, Berlin 1932.
Gayda: Kommentar zur Verordnung des italienischen Ministerrates vom 9. Januar 1937, in Giornale d'Italia vom 10. Januar 1937.
de Gennaro: Manuale di legislazione comunale e provinciale ad uso dei podestà e dei segretari comunali, Manuali Hoepli, Milano 1929.
Gentile: Grundlagen des Faschismus, Köln 1936.
Goebbels: Der Faschismus und seine praktischen Ergebnisse, Berlin 1934.
Griziotti: Kommunalverwaltung und Kommunalfinanzen in Italien, in Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1. Jahrgang, Stuttgart-Berlin 1934.
Hecker: Das faschistische Gemeindesteuersystem, in Reichsverwaltungsblatt, Bd. 55, Berlin 1934.
Hilger: Staat, Partei und Kommunalverwaltung in Rußland und Italien, in Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1. Jahrgang, Stuttgart-Berlin 1934.
Hilger: Das Verhältnis von Staat und Partei in der Gemeindeverfassung Sowjetrußlands und Italiens, in Verwaltungsarchiv, Berlin 1937.
Hiller: Die Grundlagen des faschistischen Staates, in Neue Deutsche Forschungen, Band 21, Berlin 1935.
Hitler: Mein Kampf, München 1932.
Höhn: Volk und Verfassung, in Deutsche Rechtswissenschaft, Band 2, Heft 3, Hamburg 1937.
H. Sch.: Der Faschismus bekennt sich zum Rassegedanken, in Neues Volk, Blätter des Rassenpolitischen Amtes der NSDAP., Heft 9, Leipzig 1938.

Huber: Verfassung, Hamburg 1937.
König: Finanzverfassung und Steuersystem der Gemeinden und Provinzen in Italien, Breslauer Dissertation, 1935.
Leibholz: Zu den Problemen des faschistischen Verfassungsrechts, in Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Berlin-Leipzig 1928.
Lemcke: Die Reform der italienischen Lokalfinanzen, in Finanzarchiv, Neue Folge, Band 2, Tübingen 1934.
Lo Verde: Die Lehre vom Staat im neuen Italien, Berlin 1934.
Lo Verde: Die Stellung des Monarchen im italienischen Staatsrecht, in Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht, 4. Jahrgang, Berlin 1937.
Lufft: Führer, körperschaftliche Organe, Bürokratie nach dem neuen italienischen Gemeinde- und Provinzialgesetz, in Reichsverwaltungsblatt, Band 55, Berlin 1934.
Macciotta-Vittorelli: Commento Teorico-Pratico al Nuovo Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale, R. D. 3 Marzo 1934, N. 383, Como 1934.
Mathias: Die Stellung des Podestà in der faschistischen Hierarchie, Leipziger Dissertation, 1933.
Mannhardt: Der Faschismus, München 1925.
Markmann: Staat und Gemeinde, München 1935.
Marschak: Der korporative und der hierarchische Gedanke im Faschismus, in Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Tübingen 1924.
Mehlis: Der Staat Mussolinis, Leipzig 1929.
Meloni: La legge sul Gran Consiglio del Fascismo, in Foro amministrativo, Band 5, Teil 4.
Meletti: Die Revolution des Faschismus (Civiltà Fascista), übersetzt von Helmut Ludwig, München 1931.
Meriggi: Die Reformen der faschistischen Staatsverwaltung, in Beamtenjahrbuch, Berlin 1933.
Mews: Der Große Rat des Faschismus, Bonner Dissertation, 1934.
Mussolini: La dottrina del Fascismo, Milano-Roma 1932.
Mussolini: Der Faschismus, übersetzt von Dr. Horst Wagenführ, München 1933.
Mussolini: Il Partito Fascista nella dottrina e nella realità politica, Roma 1931.
Orano: Gli Ebrei in Italia, Roma 1937.
Panunzio: Allgemeine Theorie des faschistischen Staates, übersetzt von Harald Fick, Berlin-Leipzig 1934.
Pöschl: Podestà und Bürgermeister, Stuttgart-Köln 1938.
Rannelletti: Istituzioni di diritto pubblico, Padova 1934.
Rannelletti: Il Gran Consiglio del Fascismo e la Forma di Governo dello Stato Italiano, in Rivista di diritto pubblico, Milano 1929.
Renatus: Das neue Italien, München 1933.
Rienhardt: Die italienische Provinz, Berlin 1936.
Rosen: Der Faschismus und seine Staatsidee, Berlin 1933.
Sarfatti: Mussolini, übersetzt von Alfred M. Balte, Leipzig 1926.
Scheuner: Grundlagen des italienischen Verwaltungsrechts, in Deutsche Verwaltung, 12. Jahrgang, Berlin 1935.
Schwarz: Das faschistische Gemeindesteuersystem, in Reichsverwaltungsblatt, Bd. 55, Berlin 1934.
Sottochiesa: Sotto la maschera d'Israele, Milano 1937.
Surén: Das neue preußische Gemeindeverfassungsgesetz, in Reichsverwaltungsblatt, Band 55, Berlin 1934.
Tempel: Aufbau der Staatsgewalt im faschistischen Italien, Leipzig 1933.
Walz: Faschismus und Nationalsozialismus, in Deutsches Recht, Berlin 1935.
Weidemann: Gemeinde und Staat, in Deutsches Recht, Berlin 1936.
Weidemann: Gemeindeverfassung in Italien, in Die nationalsozialistische Gemeinde, München 1936.
Zanobini: L'amministrazione locale, 3. Auflage, Padova 1936.

Lebenslauf.

Am 11. März 1913 wurde ich als Sohn des Buchhändlers Bruno Lange und seiner Ehefrau Clara, geb. Herdlitschke, in Darmstadt geboren. Nach dreijährigem Besuch der Volksschule trat ich an Ostern 1922 in die Sexta des Realgymnasiums zu Darmstadt ein. Ostern 1931 bestand ich an dieser Anstalt die Reifeprüfung. Vom Wintersemester 1931/32 bis zum Sommersemester 1935 widmete ich mich dem Studium der Rechtswissenschaft an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität zu Frankfurt a. M. Nach Ablegung der ersten juristischen Staatsprüfung am Oberlandesgericht in Darmstadt wurde ich am 20. Dezember 1935 zum Gerichtsreferendar ernannt und befinde mich seit dem 2. Januar 1936 im Vorbereitungsdienst.

An dieser Stelle sage ich den Herren Professoren Dr. F. Giese und Dr. A. v. Unruh für die tatkräftige Förderung meiner Arbeit aufrichtigen Dank.

Bruno Lange.

C. F. Wintersche Buchdruckerei in Darmstadt.